

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho Administrativo



TESIS DOCTORAL

Competencias municipales: tipologías y régimen jurídico

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Gonzalo Fernández-Rubio Hornillos

Directores

**Francisco Velasco Caballero
Tomás Cano Campos**

Madrid, 2017

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho Administrativo



COMPETENCIAS MUNICIPALES: TIPOLOGÍAS Y RÉGIMEN JURÍDICO

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR:

Gonzalo Fernández-Rubio Hornillos

DIRECTORES: D. FRANCISCO VELASCO CABALLERO y D. TOMÁS CANO CAMPOS

2015

COMPETENCIAS MUNICIPALES: TIPOLOGÍAS Y RÉGIMEN JURÍDICO

GONZALO FERNÁNDEZ-RUBIO HORNILLOS

Esta tesis está dedicada a todas las personas que, en
mayor o menor medida, me han ayudado durante su
elaboración

Gracias de todo corazón

ÍNDICE

RESUMEN/ABSTRACT: OBJETIVOS, METODOLOGÍA, RESULTADOS Y CONCLUSIONES.....	26
INTRODUCCIÓN.....	30

PARTE PRIMERA COMPETENCIAS MUNICIPALES PROPIAS

CAPÍTULO PRIMERO. INTRODUCCIÓN

1. Régimen jurídico.....	34
1.1. El papel de la ley.....	34
1.2. El ejercicio de las competencias.....	38
2. Tipos de competencias propias.....	39
2.1. El criterio del interés.....	40
2.2. El criterio de la decisión.....	41

CAPÍTULO SEGUNDO. COMPETENCIAS MUNICIPALES EXCLUSIVAS

1. Competencias exclusivas.....	44
1.1. Concepto.....	44
1.2. Tipos.....	46
2. Competencias obligatorias.....	46
2.1. Concepto.....	46
2.2. Tipos.....	48
2.2.1. Competencias obligatorias legales.....	48
2.2.2. Competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena.....	49
3. Competencias potestativas.....	50
4. Competencias exclusivas con sujeción.....	51
4.1. Introducción.....	51
4.2. La coordinación.....	53
4.2.1. Aspectos generales.....	53
4.2.1.1. Una aproximación al concepto de coordinación.....	53
4.2.1.2. Similitudes y diferencias entre la coordinación y otras figuras.....	55
4.2.1.3. Clases de coordinación.....	57
4.2.2. La coordinación en la jurisprudencia constitucional.....	58
4.2.2.1. El término “coordinación”.....	58
4.2.2.2. El fin de la coordinación.....	58
4.2.2.3. Los mecanismos de coordinación.....	59

4.2.2.4. Los límites de la coordinación.....	60
4.2.3. La coordinación en la LBRL.....	62
4.2.4. La coordinación en la legislación autonómica reguladora del régimen local.....	63
4.3. La planificación.....	64
4.3.1. Aspectos generales.....	64
4.3.2. La planificación en la jurisprudencia constitucional.....	65
4.3.3. La planificación en la LBRL.....	66
4.3.3.1. La razón de ser de la planificación.....	66
4.3.3.2. El elemento subjetivo.....	67
4.3.3.3. La trascendencia de la ley.....	70
4.3.3.4. El plan sectorial.....	71
4.3.4. La planificación en la legislación autonómica reguladora del régimen local.....	72
5. Competencias en red o sistema.....	73
6. Las competencias exclusivas en la legislación sectorial.....	73
6.1. Aguas.....	73
6.1.1. Competencias obligatorias.....	74
6.1.1.1. Competencias obligatorias legales.....	73
6.1.1.2. Competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena.....	76
6.1.2. Competencias potestativas.....	77
6.1.3. Competencias exclusivas con sujeción.....	78
6.1.4. Conclusiones.....	79
6.2. Archivos.....	81
6.2.1. Competencias obligatorias.....	81
6.2.2. Competencias potestativas.....	82
6.2.3. Competencias exclusivas con sujeción.....	82
6.2.4. Conclusiones.....	82
6.3. Bibliotecas.....	83
6.3.1. Competencias obligatorias.....	83
6.3.2. Competencias potestativas.....	83
6.3.3. Conclusiones.....	83
6.4. Carreteras.....	84
6.4.1. Competencias obligatorias.....	84
6.4.2. Competencias potestativas.....	87
6.4.3. Competencias exclusivas con sujeción.....	88

6.4.4. Conclusiones.....	89
6.5. Consumo.....	89
6.5.1. Competencias obligatorias.....	89
6.5.2. Competencias potestativas.....	90
6.5.3. Competencias exclusivas con sujeción.....	90
6.5.4. Conclusiones.....	90
6.6. Deporte.....	91
6.6.1. Competencias obligatorias.....	91
6.6.1.1. Competencias obligatorias legales.....	91
6.6.1.2. Competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena..	93
6.6.2. Competencias exclusivas con sujeción.....	93
6.6.3. Conclusiones.....	94
6.7. Educación.....	95
6.7.1. Competencias obligatorias.....	95
6.7.2. Competencias potestativas.....	96
6.7.3. Conclusiones.....	96
6.8. Ferias y mercados.....	97
6.8.1. Competencias obligatorias.....	97
6.8.2. Competencias potestativas.....	97
6.8.3. Conclusiones.....	97
6.9. Incendios.....	97
6.9.1. Competencias obligatorias.....	97
6.9.2. Competencias exclusivas con sujeción.....	98
6.9.3. Conclusiones.....	98
6.10. Medio ambiente.....	99
6.10.1. Competencias obligatorias.....	99
6.10.1.1. Competencias obligatorias legales.....	99
6.10.1.2. Competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena.....	101
6.10.2. Competencias potestativas.....	102
6.10.3. Competencias exclusivas con sujeción.....	103
6.10.4. Conclusiones.....	103
6.11. Movilidad.....	103
6.11.1. Competencias obligatorias.....	105
6.11.1.1. Competencias obligatorias legales.....	105

6.11.1.2. Competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena.....	106
6.11.2. Competencias potestativas.....	106
6.11.3. Conclusiones.....	106
6.12. Museos.....	106
6.12.1. Competencias obligatorias.....	106
6.12.2. Competencias potestativas.....	107
6.12.3. Conclusiones.....	107
6.13. Patrimonio histórico.....	108
6.13.1. Competencias obligatorias.....	108
6.13.2. Competencias exclusivas con sujeción.....	109
6.13.3. Conclusiones.....	109
6.14. Policía local.....	110
6.14.1. Competencias obligatorias.....	110
6.14.2. Competencias potestativas.....	111
6.14.3. Competencias exclusivas con sujeción.....	111
6.14.4. Conclusiones.....	112
6.15. Protección civil.....	113
6.15.1. Competencias obligatorias.....	113
6.15.1.1. Competencias obligatorias legales.....	113
6.15.1.2. Competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena.....	114
6.15.2. Competencias potestativas.....	115
6.15.3. Conclusiones.....	115
6.16. Residuos.....	115
6.16.1. Competencias obligatorias.....	115
6.16.1.1. Competencias obligatorias legales.....	116
6.16.1.2. Competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena.....	117
6.16.2. Competencias potestativas.....	117
6.16.3. Competencias exclusivas con sujeción.....	117
6.16.4. Conclusiones.....	118
6.17. Sanidad.....	119
6.17.1. Competencias obligatorias.....	119
6.17.2. Competencias potestativas.....	121
6.17.3. Competencias exclusivas con sujeción.....	121

6.17.4. Conclusiones.....	121
6.18. Seguridad.....	123
6.18.1. Competencias obligatorias.....	123
6.18.2. Competencias potestativas.....	124
6.18.3. Competencias exclusivas con sujeción.....	124
6.18.4. Conclusiones.....	124
6.19. Servicios sociales.....	125
6.19.1. Competencias obligatorias.....	125
6.19.2. Competencias exclusivas con sujeción.....	126
6.19.3. Conclusiones.....	127
6.20. Tráfico.....	129
6.20.1. Competencias obligatorias.....	129
6.20.2. Competencias potestativas.....	130
6.20.3. Conclusiones.....	130
6.21. Transportes.....	130
6.21.1. Competencias obligatorias.....	130
6.21.1.1. Competencias obligatorias legales.....	130
6.21.1.2. Competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena.....	132
6.21.2. Competencias potestativas.....	132
6.21.3. Competencias exclusivas con sujeción.....	135
6.21.4. Conclusiones.....	136
6.22. Turismo.....	136
6.22.1. Competencias obligatorias.....	136
6.22.1.1. Competencias obligatorias legales.....	136
6.22.1.2. Competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena.....	137
6.22.2. Competencias potestativas.....	138
6.22.3. Competencias exclusivas con sujeción.....	138
6.22.4 Conclusiones.....	139
6.23. Urbanismo.....	140
6.23.1. Competencias obligatorias.....	140
6.23.1.1. Competencias obligatorias legales.....	140
6.23.1.2. Competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena.....	146
6.23.2. Competencias potestativas.....	146

6.23.3. Competencias exclusivas con sujeción.....	152
6.23.4. Conclusiones.....	153
6.24. Venta ambulante.....	154
6.24.1. Competencias obligatorias.....	154
6.24.2. Competencias potestativas.....	156
6.24.3. Conclusiones.....	156
6.25. Vivienda.....	157
6.25.1. Competencias obligatorias.....	157
6.25.1.1. Competencias obligatorias legales.....	157
6.25.1.2. Competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena.....	159
6.25.2. Competencias potestativas.....	159
6.25.3. Competencias exclusivas con sujeción.....	161
6.25.4. Conclusiones.....	161

CAPÍTULO TERCERO. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES COMPARTIDAS

1. Concepto y tipos.....	164
2. Las competencias compartidas con trámite de participación.....	165
2.1. Concepto y fundamento.....	165
2.2. Trámites de participación.....	165
3. Las competencias compartidas con órganos mixtos de coordinación.....	169
3.1. Concepto.....	169
3.2. Cooperación y coordinación.....	170
3.3. Órganos mixtos de coordinación: Órganos colegiados interadministrativos.....	170
3.4. Órganos mixtos de coordinación: consorcios legales.....	172
4. Las competencias compartidas por controles.....	173
4.1. Concepto de control.....	174
4.2. Tipos de control.....	176
4.3. Técnicas de control.....	178
4.3.1. La aprobación y la autorización.....	179
4.3.1.1. La aprobación.....	180
4.3.1.2. La autorización.....	182
4.3.2. La subrogación.....	182
4.3.2.1. Introducción.....	183
4.3.2.2. Elementos subjetivos y elementos objetivos.....	185

4.3.2.3. El procedimiento.....	188
4.3.3. La suspensión.....	190
5. Las competencias compartidas en la legislación sectorial.....	192
5.1. Aguas.....	192
5.1.1. Competencias compartidas con trámite de participación.....	192
5.1.2. Competencias compartidas con órganos mixtos de coordinación.....	193
5.1.3. Competencias compartidas por controles.....	193
5.1.3.1. La aprobación.....	193
5.1.3.2. La autorización.....	194
5.1.3.3. La subrogación.....	195
5.1.4. Conclusiones.....	198
5.2. Archivos.....	198
5.2.1. Competencias compartidas con trámite de participación.....	198
5.2.2. Competencias compartidas con órganos mixtos de coordinación.....	198
5.2.3. Competencias compartidas por controles.....	199
5.2.4. Conclusiones.....	199
5.3. Bibliotecas.....	199
5.3.1. Competencias compartidas con órganos mixtos de coordinación.....	199
5.3.2. Conclusiones.....	200
5.4. Carreteras.....	200
5.4.1. Competencias compartidas con trámite de participación.....	200
5.4.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento.....	200
5.4.1.2. Fase de instrucción: El informe.....	200
5.4.2. Competencias compartidas por controles.....	203
5.4.2.1. La aprobación.....	203
5.4.2.2. La autorización.....	204
5.4.2.3. La subrogación.....	204
5.4.3. Conclusiones.....	204
5.5. Deporte.....	204
5.5.1. Competencias compartidas con trámite de participación.....	204
5.5.2. Conclusiones.....	205
5.6. Educación.....	205
5.6.1. Competencias compartidas con trámite de participación.....	205
5.6.2. Competencias compartidas por controles.....	205
5.6.3. Conclusiones.....	205

5.7. Incendios.....	205
5.7.1. Competencias compartidas con trámite de participación.....	206
5.7.2. Competencias compartidas por controles.....	206
5.7.3. Conclusiones.....	206
5.8. Medio ambiente.....	206
5.8.1. Competencias compartidas con trámite de participación.....	206
5.8.2. Competencias compartidas con órganos mixtos de coordinación.....	211
5.8.3. Competencias compartidas por controles.....	211
5.8.4. Conclusiones.....	213
5.9. Movilidad.....	213
5.9.1. Competencias compartidas con trámite de participación.....	213
5.9.2. Competencias compartidas por controles.....	214
5.9.3. Conclusiones.....	214
5.10. Museos.....	214
5.10.1. Competencias compartidas con trámite de participación.....	214
5.10.2. Competencias compartidas por controles.....	214
5.10.2.1. La aprobación.....	215
5.10.2.2. La autorización.....	215
5.10.3. Conclusiones.....	215
5.11. Patrimonio histórico.....	216
5.11.1. Competencias compartidas con trámite de participación.....	216
5.11.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento.....	216
5.11.1.2. Fase de instrucción: El informe.....	216
5.11.1.3. Fase de instrucción: La audiencia.....	218
5.11.2. Competencias compartidas por controles.....	218
5.11.2.1. La aprobación.....	218
5.11.2.2. La autorización.....	218
5.11.2.3. La subrogación.....	219
5.11.2.4. La suspensión.....	219
5.11.3. Conclusiones.....	220
5.12. Policía local.....	220
5.12.1. Competencias compartidas con trámite de participación.....	220
5.12.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento.....	220
5.12.1.2. Fase de instrucción: El informe.....	220
5.12.1.3. Fase de finalización: La terminación convencional.....	221

5.12.2. Competencias compartidas con órganos mixtos de coordinación.....	221
5.12.3. Competencias compartidas por controles.....	223
5.12.3.1. La aprobación.....	223
5.12.3.2. La autorización.....	223
5.12.4. Conclusiones.....	225
5.13. Protección civil.....	225
5.13.1. Competencias compartidas con trámite de participación.....	225
5.13.2. Competencias compartidas por controles.....	226
5.13.2.1. La aprobación.....	226
5.13.2.2. La subrogación.....	227
5.13.3. Conclusiones.....	228
5.14. Residuos.....	228
5.14.1. Competencias compartidas con trámite de participación.....	228
5.14.2. Competencias compartidas por controles.....	228
5.14.3. Conclusiones.....	230
5.15. Sanidad.....	230
5.15.1. Competencias compartidas con trámite de participación.....	230
5.15.2. Competencias compartidas por controles.....	230
5.15.2.1. La autorización.....	230
5.15.2.2. La subrogación.....	231
5.15.3. Conclusiones.....	231
5.16. Seguridad.....	231
5.16.1. Competencias compartidas con trámite de participación.....	231
5.16.2. Competencias compartidas por controles.....	231
5.16.2.1. La aprobación.....	231
5.16.2.2. La autorización.....	231
5.16.3. Conclusiones.....	232
5.17. Servicios sociales.....	232
5.17.1. Competencias compartidas con órganos mixtos de coordinación.....	232
5.17.2. Competencias compartidas por controles.....	233
5.17.2.1. La aprobación.....	233
5.17.2.2. La autorización.....	233
5.17.2.3. La subrogación.....	233
5.17.3. Conclusiones.....	233
5.18. Tráfico.....	234

5.18.1. Competencias compartidas con trámite de participación.....	234
5.18.2. Conclusiones.....	234
5.19. Transportes.....	234
5.19.1. Competencias compartidas con trámite de participación.....	234
5.19.1.1. Fase de instrucción: El informe.....	234
5.19.1.2. Fase de instrucción: La audiencia.....	236
5.19.2. Competencias compartidas con órganos mixtos de coordinación.....	236
5.19.2.1. Órganos colegiados.....	236
5.19.2.2. Consorcios legales.....	237
5.19.3. Competencias compartidas por controles.....	239
5.19.3.1. La aprobación.....	239
5.19.3.2. La autorización.....	240
5.19.3.3. La subrogación.....	240
5.19.4. Conclusiones.....	241
5.20. Turismo.....	241
5.20.1. Competencias compartidas con trámite de participación.....	241
5.20.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento.....	241
5.20.1.2. Fase de instrucción: El informe.....	242
5.20.2. Competencias compartidas con órganos mixtos de coordinación.....	242
5.20.3. Competencias compartidas por controles.....	243
5.20.4. Conclusiones.....	243
5.21. Urbanismo.....	243
5.21.1. Competencias compartidas con trámite de participación.....	243
5.21.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento.....	243
5.21.1.2. Fase de instrucción: El informe.....	243
5.21.1.3. Fase de instrucción: La audiencia.....	245
5.21.2. Competencias compartidas con órganos mixtos de coordinación.....	246
5.21.3. Competencias compartidas por controles.....	246
5.21.3.1. La aprobación.....	246
5.21.3.2. La autorización.....	249
5.21.3.3. La subrogación.....	249
5.21.3.4. La suspensión.....	256
5.21.4. Conclusiones.....	259
5.22. Venta ambulante.....	261
5.22.1. Competencias compartidas con trámite de participación.....	261

5.22.2. Conclusiones.....	262
5.23. Vivienda.....	262
5.23.1. Competencias compartidas con trámite de participación.....	262
5.23.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento.....	262
5.23.1.2. Fase de finalización: La terminación convencional.....	262
5.23.2. Competencias compartidas por controles.....	262
5.23.2.1. La autorización.....	262
5.23.2.2. La subrogación.....	262
5.23.3. Conclusiones.....	263

CAPÍTULO CUARTO. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES INDISTINTAS

1. Cuestiones generales.....	264
1.1. Introducción.....	264
1.2. Concepto y tipos.....	264
1.3. Ventajas y desventajas de las competencias indistintas.....	269
1.4. La localización de las competencias indistintas en las leyes sectoriales.....	270
1.5. El contenido de las competencias indistintas.....	270
1.6. Beneficiarios de las competencias indistintas.....	270
2. Las competencias indistintas en la legislación sectorial.....	271
2.1. Aguas.....	271
2.2. Archivos.....	272
2.3. Bibliotecas.....	273
2.4. Carreteras.....	273
2.5. Consumo.....	274
2.6. Deporte.....	276
2.7. Educación.....	279
2.8. Ferias.....	279
2.9. Incendios.....	279
2.10. Medio ambiente.....	279
2.11. Museos.....	281
2.12. Patrimonio histórico.....	282
2.13. Policía local.....	286
2.14. Protección civil.....	287
2.15. Residuos.....	288
2.16. Sanidad.....	288

2.17. Seguridad.....	288
2.18. Servicios sociales.....	289
2.19. Transportes.....	289
2.20. Turismo.....	290
2.21. Urbanismo.....	292
2.22. Vivienda.....	299

CAPÍTULO QUINTO. LA PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS

1. Participación local en el ejercicio de competencias de otras administraciones públicas....	302
1.1. Introducción.....	302
1.2. Concepto y fundamento.....	304
1.2.1. Concepto.....	304
1.2.2. Fundamento.....	305
1.2.2.1. Democracia participativa.....	305
1.2.2.2. Eficacia.....	307
1.2.2.3. Lealtad institucional y colaboración.....	309
1.2.2.4. Autonomía local.....	311
1.3. Tipos.....	312
1.3.1. Participación formal-Participación informal.....	312
1.3.2. Participación directa-Participación indirecta.....	313
1.3.3. Participación funcional-Participación orgánica.....	315
2. La participación funcional.....	316
2.1. Concepto y características de la participación funcional.....	316
2.2. Técnicas de participación funcional.....	318
2.3. La participación funcional en la LBRL: los artículos 58.2 y 62.....	322
2.4. La participación funcional en la legislación autonómica reguladora del régimen local.....	325
3. La participación orgánica.....	327
3.1. Concepto.....	327
3.2. La cooperación orgánica: el artículo 58 LBRL.....	327
3.3. La cooperación orgánica en la legislación autonómica reguladora del régimen local.....	332
3.4. Características de la participación orgánica en las leyes sectoriales.....	332
4. La participación en la legislación sectorial.....	334
4.1. Aguas.....	335

4.1.1. La participación funcional.....	335
4.1.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento.....	335
4.1.1.2. Fase de instrucción: El informe.....	335
4.1.1.3. Fase de instrucción: La audiencia.....	336
4.1.1.4. Fase de finalización: La terminación convencional.....	337
4.1.2. La participación orgánica.....	337
4.1.3. Conclusiones.....	340
4.2. Archivos.....	341
4.2.1. La participación funcional.....	341
4.2.1.1. Fase de instrucción: El informe.....	341
4.2.1.2. Fase de instrucción: La audiencia.....	341
4.2.2. La participación orgánica.....	341
4.2.3. Conclusiones.....	342
4.3. Bibliotecas.....	342
4.3.1. La participación funcional.....	342
4.3.1.1. Fase de instrucción: El informe.....	342
4.3.1.2. Fase de instrucción: La audiencia.....	342
4.3.2. La participación orgánica.....	343
4.3.3. Conclusiones.....	343
4.4. Carreteras.....	343
4.4.1. La participación funcional.....	343
4.4.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento.....	344
4.4.1.2. Fase de instrucción: El informe.....	344
4.4.1.3. Fase de instrucción: La información pública.....	346
4.4.1.4. Fase de instrucción: La audiencia.....	347
4.4.1.5. Fase de finalización: La terminación convencional.....	348
4.4.2. La participación orgánica.....	348
4.4.3. Conclusiones.....	348
4.5. Cementerios y servicios funerarios.....	349
4.5.1. La participación funcional.....	349
4.5.1.1. Fase de instrucción: El informe.....	349
4.5.1.2. Fase de instrucción: La audiencia.....	349
4.5.2. Conclusiones.....	349
4.6. Consumo.....	350
4.6.1. La participación funcional.....	350

4.6.2. La participación orgánica.....	350
4.6.3. Conclusiones.....	351
4.7. Deporte.....	351
4.7.1. La participación funcional.....	351
4.7.2. La participación orgánica.....	351
4.7.3. Conclusiones.....	352
4.8. Educación.....	353
4.8.1. La participación funcional.....	353
4.8.1.1. Fase de instrucción: El informe.....	353
4.8.1.2. Fase de finalización: La terminación convencional.....	353
4.8.2. La participación orgánica.....	353
4.8.3. Conclusiones.....	357
4.9. Ferias y mercados.....	358
4.9.1. La participación funcional.....	358
4.9.2. La participación orgánica.....	358
4.9.3. Conclusiones.....	358
4.10. Incendios.....	358
4.10.1. La participación funcional.....	358
4.10.2. La participación orgánica.....	359
4.10.3. Conclusiones.....	359
4.11. Medio ambiente.....	359
4.11.1. La participación funcional.....	359
4.11.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento.....	359
4.11.1.2. Fase de instrucción: El informe.....	359
4.11.1.3. Fase de instrucción: La audiencia.....	363
4.11.1.4. Fase de finalización: La terminación convencional.....	364
4.11.2. La participación orgánica.....	364
4.11.3. Conclusiones.....	365
4.12. Movilidad.....	366
4.12.1. La participación funcional.....	366
4.12.2. La participación orgánica.....	366
4.12.3. Conclusiones.....	367
4.13. Museos.....	367
4.13.1. La participación funcional.....	367
4.13.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento.....	367

4.13.1.2. Fase de instrucción: El informe.....	367
4.13.1.3. Fase de instrucción: La audiencia.....	367
4.13.1.4. Fase de finalización: La terminación convencional.....	368
4.13.2. La participación orgánica.....	368
4.13.3. Conclusiones.....	368
4.14. Patrimonio histórico.....	368
4.14.1. La participación funcional.....	368
4.14.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento.....	368
4.14.1.2. Fase de instrucción: El informe.....	369
4.14.1.3. Fase de instrucción: La audiencia.....	370
4.14.1.4. Fase de finalización: La terminación convencional.....	371
4.14.2. La participación orgánica.....	371
4.14.3. Conclusiones.....	372
4.15. Policía local.....	372
4.15.1. La participación funcional.....	372
4.15.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento.....	372
4.15.1.2. Fase de instrucción: El informe.....	372
4.15.1.3. Fase de finalización: La terminación convencional.....	372
4.15.2. La participación orgánica.....	372
4.15.3. Conclusiones.....	374
4.16. Protección civil.....	374
4.16.1. La participación funcional.....	374
4.16.1.1. Fase de instrucción: El informe.....	374
4.16.1.2. Fase de instrucción: La audiencia.....	375
4.16.2. La participación orgánica.....	375
4.16.3. Conclusiones.....	376
4.17. Residuos.....	376
4.17.1. La participación funcional.....	376
4.17.1.1. Fase de instrucción: El informe.....	376
4.17.1.2. Fase de instrucción: La audiencia.....	377
4.17.2. La participación orgánica.....	377
4.17.3. Conclusiones.....	378
4.18. Sanidad.....	378
4.18.1. La participación orgánica.....	378
4.18.2. Conclusiones.....	383

4.19. Seguridad.....	384
4.19.1. La participación orgánica.....	384
4.19.2. Conclusiones.....	385
4.20. Servicios Sociales.....	385
4.20.1. La participación funcional.....	385
4.20.2. La participación orgánica.....	385
4.20.3. Conclusiones.....	387
4.21. Tráfico.....	388
4.21.1. La participación funcional.....	388
4.21.1.1. Fase de instrucción: El informe.....	388
4.21.1.2. Fase de finalización: La terminación convencional.....	388
4.21.2. La participación orgánica.....	388
4.21.3. Conclusiones.....	388
4.22. Transportes.....	389
4.22.1. La participación funcional.....	389
4.22.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento.....	389
4.22.1.2. Fase de instrucción: El informe.....	389
4.22.1.3. Fase de instrucción: La audiencia.....	391
4.22.1.4. Fase de finalización: La terminación convencional.....	392
4.22.2. La participación orgánica.....	392
4.22.3. Conclusiones.....	393
4.23. Turismo.....	394
4.23.1. La participación funcional.....	394
4.23.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento.....	394
4.23.1.2. Fase de instrucción: El informe.....	395
4.23.1.3. Fase de instrucción: La audiencia.....	396
4.23.2. La participación orgánica.....	397
4.23.3. Conclusiones.....	398
4.24. Urbanismo.....	398
4.24.1. La participación funcional.....	398
4.24.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento.....	398
4.24.1.2. Fase de instrucción: El informe.....	399
4.24.1.3. Fase de instrucción: La audiencia.....	400
4.24.1.4. Fase de finalización: La terminación convencional.....	401
4.24.2. La participación orgánica.....	401

4.24.3. Conclusiones.....	402
4.25. Vivienda.....	403
4.25.1. La participación funcional.....	403
4.25.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento.....	403
4.25.1.2. Fase de instrucción: El informe.....	403
4.25.1.3. Fase de instrucción: La audiencia.....	403
4.25.1.4. Fase de finalización: La terminación convencional.....	404
4.25.2. La participación orgánica.....	404
4.25.3. Conclusiones.....	404

PARTE SEGUNDA

COMPETENCIAS MUNICIPALES DELEGADAS Y ENCOMENDADAS

CAPÍTULO PRIMERO. LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS A LOS MUNICIPIOS

1. Competencias municipales: competencias propias <i>versus</i> competencias delegadas.....	406
2. Delegación de competencias.....	407
2.1. Descentralización y desconcentración: transferencia y delegación de competencias.....	407
2.2. Tipos de delegaciones: delegación interorgánica-delegación intersubjetiva.....	409
2.3. Características de la delegación de competencias intersubjetiva a favor de los municipios.....	409
3. La delegación de competencias en la legislación estatal: ley de bases de régimen local y texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.....	411
3.1. Elementos subjetivo, objetivo y formal.....	411
3.1.1. Elemento subjetivo.....	411
3.1.2. Elemento objetivo o material.....	414
3.1.3. Elemento formal.....	416
3.1.3.1. Iniciación.....	417
3.1.3.2. Consulta e informe a la Comunidad autónoma.....	417
3.1.3.3. Aceptación municipal de la delegación.....	417
3.1.3.4. Formalización y contenido de la delegación.....	418
3.2. El ejercicio de las competencias delegadas.....	420
3.3. La finalización de la delegación.....	423
4. La delegación de competencias en los estatutos de autonomía.....	424
5. La delegación de competencias en la legislación autonómica reguladora del régimen local.....	426
5.1. Elementos subjetivo, objetivo y formal.....	426

5.1.1. Elemento subjetivo.....	426
5.1.2. Elemento objetivo o material.....	428
5.1.3. Elemento formal.....	430
5.1.3.1. Iniciación.....	430
5.1.3.2. Aspectos relevantes de la tramitación.....	430
5.1.3.3. Aceptación municipal de la delegación.....	431
5.1.3.4. Formalización y contenido de la delegación.....	431
5.2. El ejercicio de las competencias delegadas.....	432
5.3. La finalización de la delegación.....	435
6. Las competencias delegadas en la legislación sectorial.....	436
6.1. Aguas.....	436
6.2. Consumo.....	437
6.3. Deporte.....	438
6.4. Educación.....	438
6.5. Medio Ambiente.....	439
6.6. Movilidad.....	440
6.7. Patrimonio histórico.....	440
6.8. Protección civil.....	441
6.9. Residuos.....	441
6.10. Sanidad.....	442
6.11. Seguridad.....	443
6.12. Servicios sociales.....	444
6.13. Tráfico.....	446
6.14. Transportes.....	447
6.15. Turismo.....	448
6.16. Urbanismo.....	448
6.17. Vivienda.....	451

CAPÍTULO SEGUNDO. LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN A LOS MUNICIPIOS

1. La encomienda de gestión: concepto, características y régimen jurídico.....	452
1.1. Concepto y características.....	452
1.2. Régimen jurídico.....	453
2. La encomienda de gestión a los municipios en los estatutos de autonomía.....	454
3. La encomienda de gestión en la legislación autonómica reguladora del régimen local.....	454
3.1. Elementos subjetivo, objetivo y formal.....	454

3.1.1. Elemento subjetivo.....	454
3.1.2. Elemento objetivo o material.....	455
3.1.3. Elemento formal.....	457
3.1.3.1. Iniciación.....	457
3.1.3.2. Consultas.....	457
3.1.3.3. Aceptación municipal de la encomienda.....	457
3.1.3.4. Formalización y contenido de la encomienda.....	458
3.2. El ejercicio de las competencias encomendadas.....	459
3.3. La finalización de la encomienda.....	460
4. La encomienda de gestión en la legislación sectorial.....	461
4.1. Aguas.....	461
4.2. Carreteras.....	461
4.3. Movilidad.....	461
4.4. Museos.....	462
4.5. Residuos.....	462
4.6. Servicios Sociales.....	462
4.7. Tráfico.....	463
4.8. Transportes.....	463
4.9. Turismo.....	463
4.10. Urbanismo.....	464
CONCLUSIONES.....	466
BIBLIOGRAFÍA.....	474

RESUMEN/ABSTRACT: Objetivos, metodología, resultados y conclusiones.

La doctrina ha teorizado sobre las clases o tipos de competencias que ostentan las Administraciones Públicas (por ejemplo: COSCULLUELA, MUÑOZ MACHADO o SÁNCHEZ MORÓN) y más concretamente, sobre las clases o tipos de competencias de los entes locales (entre otros, BALLESTEROS FERNÁNDEZ, ENTRENA CUESTA, LLISSET BORRELL y SALAS HERNÁNDEZ). A pesar de estos esfuerzos, existen notables discrepancias entre estas clasificaciones, sin que pueda hablarse de una posición que pueda considerarse como dominante o mayoritaria.

Además, estos marcos teóricos se han centrado en determinar lo que podría calificarse como categorías principales, sin que se haya descendido a lo que podríamos denominar como categorías secundarias o subcategorías.

De acuerdo con lo dicho hasta este momento, puede ya deducirse el objetivo principal de la investigación, que es la construcción de un modelo de competencias municipales. A estos efectos, habrá que determinar las características de cada una de las tipologías competenciales, lo que permitirá distinguir unas de otras; así como precisar el régimen jurídico de cada una de ellas. Fijadas las categorías básicas o principales de las competencias municipales, se tratará de determinar las subcategorías o categorías secundarias. Por último, se estudiará si las competencias atribuidas por la legislación sectorial a los municipios respetan las previsiones de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) y la garantía de la autonomía local.

Por lo que se refiere a la metodología utilizada, el punto de partida debemos situarlo en la *Metodología de la Ciencia del Derecho*, escrita por K. Larenz, especialmente en el capítulo IV de esta obra, dedicado a la formación del concepto y del sistema. Se ha procedido, en primer lugar, a la lectura de las leyes estatales y autonómicas reguladoras de los sectores previstos en los artículos (en adelante, arts.) 25.2 y 26 LBRL. Además, se ha prestado una especial atención a las Sentencias del Tribunal Constitucional (en adelante, SSTC) y del Tribunal Supremo (en adelante, SSTS) que abordan el objeto de nuestra investigación. Asimismo, se ha procedido a leer los textos doctrinales que se refieren de una u otra manera al tema de las competencias municipales.

El estudio de los textos legales, así como de los trabajos doctrinales y de las sentencias, nos permite afirmar que existen distintos tipos de competencias claramente diferenciados, con unas características concretas, que permiten diferenciar unas de otras.

En primer lugar, puede diferenciarse entre competencias propias y competencias atribuidas por delegación. La competencia municipal por antonomasia es la competencia propia, sin que sea posible satisfacer el respeto a la garantía institucional de la autonomía local mediante la atribución de competencias delegadas.

Las competencias municipales propias se ejercen en "régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad", atendiendo a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas.

Las competencias delegadas se caracterizan por no suponer una cesión de la titularidad de la competencia que se delega, ni de los elementos sustantivos de su ejercicio. Estas competencias delegadas se ejercerán en los términos de la disposición o en el acuerdo de delegación. Esta disposición o acuerdo preverá el alcance, contenido, condiciones y duración de la delegación, así como los controles que se reserve la Administración delegante (por

ejemplo, dictar instrucciones técnicas, enviar comisionados o formular requerimientos). Cómo puede observarse, el margen de acción de los municipios es menor en las competencias delegadas si comparamos éstas con las competencias propias.

En segundo lugar, pueden distinguirse hasta un total de cuatro tipos de competencias municipales propias: i) competencia exclusiva, ii) competencia compartida, iii) competencia indistinta y iv) competencia consistente en la participación municipal en el ejercicio de competencias estatales y autonómicas. Cada una de estos cuatro tipos de competencias tiene subtipos competenciales.

Las competencias exclusivas son aquellas en las que la decisión debe ser adoptada por el municipio, por ser éste el que tiene atribuido ese cometido, es decir, es el único que puede adoptar una determinada decisión y lo hace sin intervención alguna de otra Administración en ninguna fase del ejercicio de la competencia. La competencia compartida sería aquella en cuyo ejercicio intervienen distintos sujetos públicos en diversos momentos o aspectos. La Administración municipal no adopta su decisión de forma autónoma o exclusiva respecto de las restantes Administraciones, sino que, de algún modo, interviene otra Administración. Las competencias indistintas son competencias abiertas a dos o más Administraciones, de tal forma que todas ellas podrán ejercitarla de forma plena. Supone aceptar que varias Administraciones van a poder hacer exactamente lo mismo. Por último, competencia consistente en la participación municipal en el ejercicio de competencias estatales y autonómicas implica que el municipio va a participar en la adopción de decisiones de otras Administraciones, cuando se trate de asuntos que les atañen

En tercer lugar, las competencias atribuidas por delegación pueden ser de dos tipos: i) delegación de competencias y ii) encomienda de gestión.

En cuarto y último lugar, se detecta que las competencias atribuidas a los municipios no son siempre plenamente respetuosas con la autonomía local. Por ejemplo, en ocasiones, las competencias municipales no se pueden ejercer sobre la totalidad del territorio o la regulación de una determinada competencia no siempre es respetuosa con las previsiones de la LBRL.

ABSTRACT: Purposes, methodology, results and conclusions

The law doctrine has theorized about the classes or types of skills by the Public Administrations (Ex. Cosculluela, Muñoz Machado or Sánchez Morón) and, especially, about the classes or types of skills between the local governments (among others Ballesteros Fernandez, Entrena Cuesta, Lliset Borrel and Salas Hernández). In spite of all of these efforts, there are remarkable discrepancies between these classifications, therefore we cannot consider certain position as prevailing or mainly accepted over others.

Moreover, these theoretical frameworks have focussed the attention to determinate what we could qualificate as main categories and they have not came down to what we could name as secondary categories or sub-categories.

According to that, the main target of the investigation can be deduced, which is the construction of a municipal competencies model. For these purposes, it is necessary to determinate the characteristics of each one of the competence typologies, which will enable to make the difference between ones or others as well as to specify the legal system for each one. Once fixed the main or basic municipal competencies categories, the aim is to demonstrate the sub-categories or secondary categories. Finally, it will be considered if the skills given to the municipalities by the sectorial legislation do respect the legal provisions of the European Charter for Local Self-Government of 10/15/1985, the Lay 7/1985 of april 2nd, regulating the Local Bases System (from now on LBRL) the the local autonomy guarantee.

In respect to the methodology used, the starting point must be situated in the *Law Science Methodology*, written by K. Larenz, and specially the Chapter IV dedicated to the formation of the concept and the system. In first place, the state and regional laws regulating the areas planned in articles 25.2 and 26 LBRL were readed. Moreover, special attention has been paid to the Constitutional Court ruling (as from now SSTC) and Supreme Court (SSTS) addressing the objetct of our investigation. Furthermore, doctrinal texts relating in one or another way to the municipal competencies have been read.

The study of the legal texts, as well as the doctrinal works and the legal rulings, allows us to assert that there are different kinds of competencies clearly distinct, with specific characteristics which allow us to make the difference between them.

First of all, we can distinguish between the own competencies and the competences attributed by delegation. The municipal competence is the essence of the own competence and it is nos possible to satisfy the respect to the institutional guarantee of the local self-government by the assignment of delegated competences.

The own municipal competences are exercised by a “autonomy regimen and unther the own responsibility”, attending to the due coordination in its scheduling and execution with the other public administrations.

The delegated competences are characterized by the fact that they will not involve the assignment of the ownership of the delegated competence nor the substantive elements necessities for its exercise. These delegated competences will be exercised in the terms of the provision or in the delegation agreement. This provision or agreement will foresee the scope, content, conditions and service life of the delegation as well as the controls reserved to the delegating administration (Ex.: to issue legal instructions, send committees or formulate requirements). As can be observerd, the municipality action margin is lower in the delegated competences if we compare these with the own competences..

In second place, four types of own municipal competences can be differentiated: i) exclusive competence, ii) shared competence, iii) indistinct competence and iv) competence which consists in the municipal participation in the exercise of state and autonomic competences. Each one of these four types of competences have competencial subtypes.

The exclusive competences are those in which the decision must be adopted by the municipality because this one has the role attached, that is to say that it is the only one to adopt some determinate decision and this is done with any other administration intervening in any moment of the competence exercising. The shared competence would be those in whose exercising there are different public subjects in different moments or aspects. The municipal administration does not takes a decision in an exclusive or autonomous way with respect of the rest of the administrations but, some way, other Administration interferes. The indistinct skills are competences open to two or more Administrations, in a way that all of them can fully exercise them. This means that several Administrations will be able to do the same thing. Last, the competence consisting in the municipal participation in the exercising of the State and Autonomic skills does mean that the municipe will participate in the decisions of other administrations when the matters may concern it.

In third place, the skills given by delegation may be of two types: i) skills delegation and ii) management delegation.

In fourth and last place, it is known that the competences assigned to the municipes not always are fully respect with the local autonomy. For example, sometimes the munciipal skills cannot be exercised over all the region or the regulation of some specific competence does not always respect the LBRL legal provision.

INTRODUCCIÓN

Nuestro punto de partida debemos situarlo en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) y, más concretamente, en el art. 7º de esta Ley. Este precepto, en su primer apartado, declara que “las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación”¹. De acuerdo con esta declaración legal, las dos grandes categorías de competencias locales van a ser las propias (*infra*, parte primera) y las delegadas (*infra*, parte segunda). Las competencias propias dan respuesta a la posición de los municipios dentro de nuestro Estado políticamente descentralizado². Las competencias delegadas obedecen al papel del municipio como elemento de la organización del Estado³.

El origen del binomio competencias propias-competencias delegadas lo encontramos en Francia, en 1789, y se extiende rápidamente por varios países europeos, entre otros, España (al respecto véase también *infra*, parte segunda, capítulo primero, 1). Este binomio se ha ido repitiendo en nuestro Derecho histórico y ha llegado hasta nuestros días, tal como acabamos de comprobar⁴.

No obstante, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local⁵, ha modificado la LBRL y ha introducido una denominada

* Se ha seguido un criterio uniforme en las notas a pié de página en las que existen referencias bibliográficas; al objeto, principalmente, de que las notas no resulten demasiado largas. Éstas constan únicamente de inicial del nombre y apellidos del autor, título del texto y página (o páginas) citada. Los restantes datos (denominación de la revista, editorial, etc.) se pueden consultar en la bibliografía,

¹ Sobre el concepto de competencia, entre otros muchos, M. Álvarez Rico, “La crisis del concepto de competencia administrativa y la defensa del medio ambiente”, págs. 111-113; M. Baena del Alcázar, “Competencias, funciones y potestades en el ordenamiento jurídico español”, *in totum*; J. J. Lavilla Rubira, Voz “Competencia. Organización”, *in totum*; C. López García, “Problemas de aplicación de la cláusula de prevalencia del Derecho del Estado”, pág. 183; L. Morell Ocaña, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, págs. 145-146 y M. J. Sarmiento Acosta, *Régimen Jurídico de los Cabildos Insulares*, págs. 111-114.

² L. Ortega Álvarez, “Las competencias propias de las corporaciones locales”, pág. 393. Por otro lado, F. Toscano Gil, “El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, págs. 299 y 317, deduce la prevalencia de las competencias propias del nuevo art. 7.4 LBRL.

³ L. Ortega Álvarez, “Las competencias propias de las corporaciones locales”, pág. 393.

⁴ Sobre esta cuestión: F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, *Las competencias de las corporaciones locales*, págs. 15-17. Asimismo, sobre la distinción de competencias propias-competencias delegadas en los sistemas comparados: S. Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Tomo II, 2ª ed., págs. 252-254.

⁵ El Consejo de Estado se ha pronunciado ya sobre este texto en un par de ocasiones (Dictamen núm. 567/2013, de 26 de junio y núm. 338/2014, de 26 de mayo). Por otro lado, tanto el Estado, como varias Comunidades autónomas, han desarrollado la Ley 27/2013. A nivel estatal, hay que referirse al Real Decreto-Ley 5/2014, de 4 de abril, por el que se prevé una oferta de empleo público extraordinaria y adicional para el impulso de la lucha contra el fraude fiscal y la aplicación de las medidas previstas en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. En cuanto a las Comunidades autónomas, se han aprobado leyes en Andalucía (Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Por otro lado, en relación con esta norma, véase la Resolución de 12 de marzo de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, en BOE, de 23 de marzo de 2015. Además, puede consultarse el artículo de M. Medina Guerrero, “La convalidación del Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, relativo a la aplicación de la reforma local en Andalucía”, Castilla y León (Decreto-Ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León,

“competencia distinta de la propia y de la atribuida por delegación” (art. 7.4 LBRL)⁶. Esta competencia se define de manera residual⁸ y se trataría de competencias genéricas universales o generales frente a las competencias propias que son competencias concretas o

derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Sobre esta Ley, véase a M. P. Ortega Jiménez, “La normativa autonómica para garantizar la prestación de ciertos servicios por parte de las entidades locales en Castilla y León”, págs. 990-998), Cataluña (Decreto-Ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y Decreto-Ley 4/2014, de 22 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalidad y los entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local), Comunidad Valenciana (Decreto Ley 4/2015, de 4 de septiembre, del Consell, por el que se establecen medidas urgentes derivadas de la aplicación de las disposiciones adicional decimoquinta y transitorias primera y segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, relativas a la educación, salud y servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana), Extremadura (Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y Decreto-Ley 3/2014, de 10 de junio, por el que se modifica la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura), Galicia (Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Por otro lado, en relación con esta norma, véase la Resolución de 24 de marzo de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia, en BOE, de 8 de abril de 2015), Islas Baleares (Decreto-Ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación en las Illes Balears de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local), La Rioja (Ley 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja), Madrid (Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local), Murcia (Decreto-Ley 1/2014, de 27 de junio, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivada de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y Ley 6/2014, de 13 de octubre, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivada de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local) y Navarra (Ley foral 16/2014, de 1 de julio, por la que se regula la financiación de los centros de educación infantil de 0-3 años de titularidad municipal y Ley foral 23/2014, de 2 de diciembre, de modificación de la Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra). Véase las conclusiones que alcanza E. Carbonell Porras, “Sobre la reforma local y las competencias municipales propias”, págs. 779-780 [y, por conexión, págs. 769-770 (notas a pie de página núms. 7 a 11)], en relación con estas leyes y las competencias propias. Asimismo, estas leyes autonómicas han sido estudiadas por otros autores. En este sentido, consúltese el epígrafe 6º (titulado “La tortuosa aplicación de la Ley por las Comunidades Autónomas”) del artículo de A. Galán Galán, “La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”; el epígrafe 4º (titulado “La desactivación de la Ley por los poderes autonómicos”) del artículo de R. Rivero Ortega, “Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local” y F. Velasco Caballero, “Desarrollos normativos autonómicos de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”.

⁶ F. Toscano Gil, “El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, pág. 316, destaca que los informes previstos en este art. 7.4 son controles de oportunidad y le parece cuestionable la constitucionalidad de los mismos.

⁷ Esta denominación fue propuesta por el Consejo de Estado en su dictamen 567/2013, de 26 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. La crítica que formulaba el referido Dictamen no se limitó a la denominación que se daba a esta nueva categoría, sino que se extendía a su regulación [apartado VI, letra a) del Dictamen].

⁸ E. Montoya Martín, “Reestructuración de la administración instrumental y estructuras asociativas: lecciones aprendidas y estrategias”, pág. 126.

determinadas⁹. Estas competencias vendrían a ocupar, al menos en parte, el espacio funcional de las “competencias complementarias” previstas en el art. 28 LBRL, precepto que fue derogado por la Ley 27/2013¹⁰. Esta derogación no impide la plena vigencia de las normas autonómicas que contengan preceptos similares¹¹.

⁹ F. Toscano Gil, “El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, págs. 296 y 314; F. Velasco Caballero, “Reforma de la Administración Local: una nueva distribución territorial del poder”, pág. 80 y, este mismo autor, en “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, págs. 88 y 89 y en “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, pág. 54. Por otro lado, una crítica a estas competencias distintas de las propias en J. A. Santamaría Pastor, “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, págs. 150-152.

¹⁰ L. Mellado Ruiz, *Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?*, pág. 166 y F. Velasco Caballero, “Reforma de la Administración Local: una nueva distribución territorial del poder”, pág. 91. M. Almeida Cerrada, “El incierto futuro de los servicios municipales”, págs. 102-104, califica estas competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación como competencias propias suplementarias.

¹¹ F. Velasco Caballero, “Reforma de la Administración Local: una nueva distribución territorial del poder”, pág. 92.

PARTE PRIMERA COMPETENCIAS MUNICIPALES PROPIAS

CAPÍTULO PRIMERO. INTRODUCCIÓN

1. Régimen jurídico

1.1. El papel de la ley

El art. 137 de nuestra Carta Magna delimita el ámbito de los poderes autónomos, circunscribiéndolos a la gestión de sus respectivos intereses. En todo caso, es la “ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes”¹².

Dicho esto, debemos acudir a la Carta Europea de Autonomía Local y a la LBRL.

La Carta Europea aporta una nota esencial –que será repetida en la LBRL–: las competencias básicas de las entidades locales y –por tanto, también las de los municipios– “vienen fijadas por la Constitución o por la Ley” (art. 4.1). Además, la Carta proporciona algunos otros datos sobre las competencias municipales, si bien los mismos se refieren a tipologías concretas de competencias municipales, como las delegadas (art. 4.5) –véase, *infra*, parte segunda, capítulo primero– o las de participación (art. 4.6) –véase, *infra*, parte primera, capítulo quinto–.

Por lo que se refiere a la LBRL, resulta esencial el art. 7 y el art. 25 y, en menor medida, el art. 55.

El art. 7, en su primer apartado, indica que las competencias de las Entidades locales –también, por tanto, las de los municipios– son, como ya sabemos, propias o atribuidas por delegación¹³ (*supra*, introducción). Ahora nos vamos a centrar en las competencias propias. Lo primero que nos interesa destacar es que las competencias propias “sólo podrán ser determinadas por Ley” (art. 7.2). Por tanto, estas competencias se construyen en torno al principio de reserva de ley. Esta afirmación nos obliga a acudir a otro precepto de la Ley de Bases, según el cual “la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias” deberá asegurar a los municipios “su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses” (art. 2.1); de modo que se haga efectiva la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales. De esta forma, las entidades locales tendrán atribuidas “las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de la gestión de la Entidad Local” (art. 2.1).

Asimismo, es preciso detenernos en el art. 25 LBRL. Este precepto recoge en su apartado primero lo que algunos autores han considerado como una cláusula de competencia

¹² STC, 4/1981, de 2 de febrero, recurso de inconstitucionalidad núm. 186/1980, F. J. 3º (RTC 1981/4).

¹³ Puede consultarse un breve resumen sobre el régimen jurídico de estos dos tipos de competencias en J. M. Baño León, “La ordenación de las normas reguladoras del régimen local”, págs. 673-675; en J. M. Endemaño Aróstegui, “Las competencias municipales en la legislación de régimen local”, págs. 120-126; en L. Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución Española”, págs. 166-167 y, este mismo autor, en *Derecho básico de la Administración Local*, pág. 162; en *Estado social y Administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, págs. 255-262 y en “Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley básica de régimen local (I)”, pág. 1.054-1.056.

universal para los municipios y lo que otros han considerado que es una presunción competencial¹⁴. El segundo apartado es un listado de materias, respecto de las cuales, el municipio ejercerá “competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas” (art. 25.2)¹⁵. Lo que hace este apartado es fijar un mínimo funcional, es decir, unas materias en las que las leyes (estatales o autonómicas) habrán de atribuir competencias a los municipios¹⁶, sin que pueda considerarse que este art. 25.2 lleve a cabo una atribución directa de competencias¹⁷. No obstante, este apartado segundo ha sido objeto de algunas críticas que defienden una lista de competencias analíticamente descritas y no un listado de materias genéricas¹⁸. En esta línea, hay que señalar que el contenido del art. 25.2 es muy heterogéneo, ya que junto a materias genéricas (como “protección civil”),

¹⁴ Por todos: J. L. Carro, “La cláusula general de competencia municipal”, *in totum* (especialmente págs. 54-60) y J. J. Solozábal Echavarría, “El marco estatutario del régimen local”, pág. 22. Por otro lado, hay que advertir que estas consideraciones se llevan a cabo con anterioridad a la modificación de este apartado por la Ley 27/2013.

¹⁵ R. Jiménez Asensio, “La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo”, págs. 316-317, defiende que, a pesar del propósito que parece perseguir la Ley 27/2013, resulta difícil, por no decir que imposible, que las competencias municipales propias sean exclusivamente las previstas en el art. 25.2. Con anterioridad a esta Ley, L. Ortega Álvarez, “Las competencias locales en los nuevos Estatutos de Autonomía”, pág. 46, afirmaba que el legislador autonómico puede ampliar las materias fijadas por el legislador estatal en el art. 25.2 a otras no contempladas en este precepto. Asimismo, T. de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, “Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales”, págs. 45 y 54, destaca que los Estatutos de autonomía podrán reconocer más competencias que las reflejadas en este art. 25 LBRL, si bien los Estatutos no condicionan al legislador estatal para modificar el contenido actual de las competencias municipales.

¹⁶ F. Velasco Caballero, “Reforma de la Administración Local: una nueva distribución territorial del poder”, pág. 82 y, este mismo autor, en “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, pág. 93 y en “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, págs. 57-58. En idéntico sentido, L. Mellado Ruiz, *Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?*, págs. 175-181 (especialmente 177 y 180); J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 304; C. Pareja i Lozano, “Competencias de las Corporaciones Locales”, pág. 24 y T. de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, “Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales”, págs. 45 y 54. Por el contrario, F. Toscano Gil, “El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, págs. 300-302 y 315 y M. Zafra Víctor y P. Navarro Rodríguez, a lo largo de su trabajo “El pretendido blindaje de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local”, especialmente en los apartados tercero y cuarto del mismo, interpretan que el art. 25.2 LBRL, tras su modificación por la Ley 27/2013, constituye una enumeración exhaustiva y cerrada, un techo (un máximo) en lugar de un suelo (o mínimo). Sobre esta cuestión, véase a E. Carbonell Porras, “Sobre la reforma local y las competencias municipales propias”, págs. 773-776.

¹⁷ J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 305. Sin embargo, una parte significativa de la doctrina ha considerado que este art. 25.2 hace, en algún caso, una atribución directa de competencias (pág. 305). Asimismo, véase a J. A. Fuentetaja Pastor y C. Fernández Rodríguez, “Competencias y potestades de las entidades locales”, págs. 293-294.

¹⁸ J. A. Santamaría Pastor, “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, pág. 148 y, por conexión, págs. 153-154. En este sentido, M. J. García, “La revisión competencial de las entidades locales: Hacia una ampliación de su autonomía”, págs. 42 y 45, pide que el art. 25.2 no sólo determine materias, sino también facultades concretas sobre esos ámbitos materiales. F. Velasco Caballero, “Reformas en el Derecho local: Qué y quién”, págs. 44-45, defiende la necesidad de que el listado de competencias municipales sea preciso y detallado, lo que impediría que se produzca el vaciamiento de competencias municipales por el legislador sectorial. Por otro lado, M. López Benítez, “Desarrollos normativos de las previsiones estatutarias andaluzas sobre régimen local”, pág. 176 (nota 69), refiriéndose a la Ley andaluza de autonomía local, alude al detallismo del listado de las materias en las que se deberán atribuir competencias a los municipios.

conviven actividades concretas (por ejemplo, “evaluación e información de situaciones de necesidad social”)¹⁹. Por último, se ha destacado que este apartado se centra en las competencias propias, de tal modo que las competencias delegadas no podrán referirse a las materias que estén contempladas en este apartado²⁰.

Si importante es el apartado segundo, aún más trascendente es el siguiente. En efecto, de acuerdo con el art. 25.3 LBRL, “[l]as competencias municipales enunciadas en este artículo se determinarán por Ley,...”. Este apartado tercero nos permite incidir en dos ideas:

- De un lado, corresponde al legislador sectorial, tal como ha venido ocurriendo históricamente²¹, determinar el *quantum* competencial, de tal modo que lo que el legislador ordinario otorga hoy podrá recortarlo mañana²². Como tendremos ocasión de ver al estudiar las competencias participadas (*infra*, parte primera, capítulo quinto, 1.1), el derecho de las entidades locales a intervenir en todos los asuntos que afecten a sus intereses (esto es, a los de la comunidad vecinal) que reconoce el art. 2 LBRL se plasma en una intervención que va a tener una intensidad distinta y que puede ir desde la decisión al mero informe en función del carácter o del tipo de interés que esté presente²³. Ni la Carta Magna²⁴, ni la LBRL, fijan un

¹⁹ En idéntico sentido, J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 305 y L. Ortega Álvarez, “Las competencias como paradigma de la autonomía local”, pág. 45.

²⁰ L. Ortega Álvarez, “Las competencias como paradigma de la autonomía local”, págs. 45-46 y 53.

²¹ Al respecto, J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, entre otras, págs. 44-45, 46 (nota 59), 110, 224-225 y 229.

²² T.-R. Fernández, “El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, pág. 35. L. Parejo Alfonso, “La autonomía local”, pág. 57, declara que el contenido funcional de la autonomía local está sujeto a la continua evolución de la Ley ordinaria. J. Jordano Fraga, “La autonomía local en Andalucía: balance, perspectivas y algunas pautas para la segunda descentralización”, pág. 335, afirma que “es en la legislación sectorial donde se libra la batalla de la autonomía local”. También C. Pareja i Lozano, “Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales”, págs. 110-112, critica la operatividad atribuida a las leyes sectoriales como instrumento de delimitación del alcance del ejercicio de las potestades locales. Igualmente, J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 288, denuncia “el elevado grado de disposición que tiene el legislador sobre los entes locales, especialmente en lo referido a la determinación de sus competencias”. F. Velasco Caballero, “Reformas en el Derecho local: Qué y quién”, pág. 44, afirma que es el legislador sectorial el que restringe el contenido de estas competencias (igualmente, J. Ferret i Jacas, “La reforma de la Administración Local”, pág. 282, afirma que es el legislador sectorial quien ha cercenado la autonomía local, ya que es él el que compartimenta funciones, introduce técnicas de control, etc.). Asimismo, Velasco critica la interpretación jurisprudencial según la cual este precepto, junto al art. 26, atribuye competencias a los municipios (págs. 43-44). Por el contrario, J. Ferret i Jacas, “La reforma de la Administración Local”, pág. 282 y J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, págs. 311-313, afirman, entre otros autores, que el art. 26 atribuye competencias. En otro sentido, E. Aja, “Configuración constitucional de la autonomía municipal”, pág. 58 (nota 15), señala que el art. 26 es el único que garantiza un mínimo competencial, lo que no debe confundirse nunca con unas competencias mínimas garantizadas. En esta línea, L. Ortega, “La reforma de la administración local”, pág. 91, destaca que el art. 26, en conexión con el art. 42.4 LBRL, es una aplicación clara del principio de subsidiariedad como reserva de un espacio competencial a la instancia inferior, pese a la aparición de entes superiores. En todo caso, resulta pacífica la consideración de que las Comunidades pueden ampliar los servicios municipales obligatorios e ir más allá de las previsiones del art. 26 (L. Ortega Álvarez, “Las competencias como paradigma de la autonomía local”, pág. 48).

²³ S. A. Bello Paredes, “La situación de las entidades locales en los Estatutos de autonomía reformados: especial referencia al marco estatutario de Castilla y León”, pág. 355 y L. Martín Rebollo, “Competencias de los entes locales”, pág. 159. También aborda esta cuestión L. Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución Española”, pág. 171.

²⁴ El único texto constitucional que recogía un listado de competencias municipales es la Constitución de 1812, en concreto, el art. 321 (al respecto, J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 31 y ss.). Por otro lado, J. M. Endemaño Aróstegui, “Las competencias municipales en la legislación de régimen local”, pág. 98 (nota 3), recoge diversos argumentos doctrinales que justificarían la ausencia de un listado de competencias municipales en la Constitución.

contenido mínimo concreto o un ámbito competencial determinado, de tal modo que es necesario, a través de la garantía institucional de la autonomía local²⁵, asegurar la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar²⁶. De este modo, al legislador sectorial “no se le fija más límite que el reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza”²⁷, debiendo garantizarse a los municipios una participación real y efectiva. Así, sería “contrario a la autonomía municipal una intervención inexistente o meramente simbólica”²⁸ y no sería contrario a la autonomía local que el legislador otorgue a los municipios competencias no previstas en el art. 25.2²⁹.

Por tanto, la legislación sectorial estatal o regional –al igual que sucede en Italia³⁰– es la encargada de determinar las concretas competencias de las entidades locales y si queremos conocer las competencias que un municipio ostenta en una determinada materia, habrá que acudir necesariamente a la normativa que desarrolla cada sector. No obstante, uno de los mayores peligros es el uso abusivo que estas leyes sectoriales hacen del término “Administraciones públicas” (esta circunstancia la denunciamos especialmente en *infra*, parte primera, capítulo cuarto, 1.6) y entes (o entidades) locales, sin que se definan cuáles son las Administraciones competentes y, por ende, incumpliendo las previsiones del art. 25 LBRL; ya que las leyes sectoriales han de definir competencias municipales, especialmente en las materias que cita la propia LBRL³¹.

Además, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ha introducido algunos aspectos relevantes en relación con estas leyes sectoriales. Estas leyes, a la hora de atribuir competencias a los municipios, deberán evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales y deberán hacerlo atendiendo a los “principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera” (art. 25.3)³². En este sentido, la ley sectorial deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones públicas y el cumplimiento de los tres últimos principios a los que acabamos de aludir (art. 25.4). Además, los proyectos de leyes estatales deberán ir acompañadas de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas en relación con estos criterios (art. 25.4).

²⁵ L. Míguez Macho, “El sistema de las competencias locales ante el nuevo pacto local”, pág. 57, citando a F. Sosa Wagner, apunta que el vaciamiento de la autonomía local no ha sido detenido por la garantía institucional por lo que debe avanzarse en principios como el de proporcionalidad, participación, lealtad o interdicción de la arbitrariedad.

²⁶ STC 32/1981, de 28 de julio, 32/1981, de 28 de julio, recurso de inconstitucionalidad núm. 40/1981, F. J. 3º (RTC 1981/32). El Alto Tribunal ha mantenido este criterio a lo largo del tiempo [por ejemplo, STC 143/2013, de 11 de agosto, F. J. 7º (RTC 2013/143)].

²⁷ STC 32/1981, de 28 de julio, F. J. 3º (RTC 1981/32).

²⁸ STC 170/1989, de 19 de octubre, recurso de inconstitucionalidad núm. 404/1985, F. J. 9º (RTC 1989/170).

²⁹ L. Ortega Álvarez, “Las competencias como paradigma de la autonomía local”, pág. 41.

³⁰ *Cit.*, J. M. Rodríguez de Santiago, “El régimen local de la República federal alemana antes y después de la Reforma del federalismo de 2006”, pág. 272. Por el contrario, en Alemania, sólo el *Land* puede reconocer competencias a los municipios (pág. 272).

³¹ En idéntico sentido, J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 350.

³² R. Jiménez Asensio, “La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo”, págs. 322 y 326 y, por conexión, págs. 283 y 320 y ss., defiende que el principio de autonomía local queda ahora subordinado al mencionado principio de sostenibilidad.

- De otro lado, está el papel que debe jugar el reglamento. La atribución de competencias debe llevarse a cabo por una ley en sentido formal³³, por lo que el reglamento complementará o desarrollará las previsiones legales, pero en ningún caso podrá menoscabar o reducir las competencias municipales³⁴.

Por otro lado, el examen de las leyes sectoriales nos va a conducir a una clara conclusión: la naturaleza heterogénea y fragmentaria de las competencias municipales³⁵. Heterogénea ya que, dependiendo de la Comunidad autónoma, los municipios pueden hacer unas cosas u otras o reconociéndose una competencia municipal (por ejemplo, participar en el ejercicio de una competencia estatal o autonómica), la ley fija un modo distinto de ejercerla (por seguir con nuestro ejemplo, la participación podría tener lugar vía informe, a través de un trámite de audiencia o por medio de una información pública) –*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5 y parte primera, capítulo quinto, 4 (por ejemplo, 4.23.1)–. Asimismo, el sistema competencial es fragmentario, ya que la norma suele hacer una partición tal de las competencias, que los municipios terminan teniendo una porción determinada de la misma, porción que puede suponer que la competencia reconocida sea relevante o, por el contrario, que resulte insignificante o ínfima.

Junto al carácter heterogéneo y fragmentario de las competencias municipales en las leyes sectoriales, hay otra nota singular que gira en torno al excesivo grado de detalle³⁶ de las leyes a la hora de determinar las competencias municipales. Esa regulación pormenorizada o hiperregulación (un ejemplo, en *infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.14.3) supone restringir sobremanera el espacio de autoorganización de los municipios, lo que, en definitiva, implica reducir su capacidad de decisión.

1.2. El ejercicio de las competencias

La Carta Europea de Autonomía Local destaca que las entidades locales se encargarán de gestionar una parte importante de los asuntos públicos³⁷ y lo harán “bajo su propia responsabilidad” (art. 3.1) y, asimismo, en beneficio de sus habitantes (art. 3.1).

El ya citado art. 7 LBRL aporta algunas notas sobre el ejercicio de las competencias propias. Estas competencias se ejercen i) en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad y ii) atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas (art. 7.2).

³³ STS, de 18 de octubre de 2006, recurso contencioso-administrativo núm. 115/2004, F. D. 6º (RJ 2006/9598). En este sentido, E. Paricio Rallo, “Competencias municipales”, pág. 268, justifica esta reserva de ley en que la determinación de un aspecto básico en la configuración del Estado como es la distribución de las competencias entre las distintas Administraciones corresponde al Parlamento. Al respecto también son interesantes las manifestaciones que lleva a cabo R. Martín Mateo, “La autonomía local y el sistema normativo español”, pág. 64 y J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, en, entre otras, págs. 237-239.

³⁴ En este mismo sentido, M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 381.

³⁵ A esta misma conclusión llega A. Galán Galán, “Informes nacionales. Italia”, pág. 262, aunque lo hace al estudiar las competencias de los municipios italianos. A. Salvador Sancho, “Competencias estatales, autonómicas y locales”, pág. 657, resalta la idea de la heterogeneidad en relación con el sector medioambiental.

³⁶ E. Paricio Rallo, “Problemas y modelos de determinación de las competencias locales”, pág. 136, muestra su temor a que la tendencia excesivamente reglamentarista de las leyes de lugar a que la autonomía de las entidades locales quede secuestrada en una malla jurídica excesivamente tupida.

³⁷ L. Ortega, “La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español”, pág. 494, postula que lo “que reivindica la moderna concepción de la autonomía local es un espacio propio de poder político en todos los asuntos que afectan a los ciudadanos”.

i) La doctrina ha intentado perfilar el significado de que las competencias se ejercen en “régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad”³⁸. El “régimen de autonomía” se ha identificado con que las competencias son ejercidas por los propios órganos municipales y que cada ayuntamiento podrá completar la regulación sustantiva³⁹. Asimismo, “bajo su propia responsabilidad” implica el ejercicio competencial “libre de mandatos o instrucciones de las Administraciones superiores y con reconocimiento de las correspondientes potestades administrativas”⁴⁰. De este modo, no va a existir un ente que pueda dejar sin efecto la voluntad del inferior o que predetermine esa voluntad, tal como ocurre en el principio de jerarquía.

ii) La idea de la coordinación –sobre el concepto de coordinación: *infra*, parte primera, capítulo segundo, 4.2- con las demás Administraciones públicas es una constante, no sólo en Ley de Bases, sino también en la legislación sectorial. La LBRL llega a determinar los supuestos en los que procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las competencias de las restantes Administraciones públicas (véase art. 10.2). En todo caso, la coordinación estará sujeta a condiciones o límites muy claros, de modo que las “funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las Entidades Locales” (art. 10.4)⁴¹.

La coordinación es uno de los principios que presiden las relaciones interadministrativas. En este sentido, “la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativa” exige que estas relaciones se atengan a una serie de premisas. Nos interesa resaltar alguna de estas premisas por su íntima conexión con el ejercicio de las competencias propias. Por un lado, los municipios deberán respetar las consecuencias que el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias se derive para las propias [art. 55 a)]. Por otro lado, los municipios habrán de ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las demás Administraciones [art. 55 b)]⁴².

2. Tipos de competencias propias

³⁸ Al respecto: L. Ortega Álvarez y F. Puerta Seguido, “Artículo 7”, especialmente págs. 180-181. L. Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución Española”, págs. 167, identifica el ejercicio en “régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad” con la exclusión de cualquier técnica de control gubernativo o administrativo sobre la gestión en su conjunto o sobre las decisiones concretas de los entes locales.

³⁹ J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, pág. 643. J. M. Baño León, “La ordenación de las normas reguladoras del régimen local”, pág. 673, considera que “en régimen de autonomía” equivale a la inexistencia de un poder de instrucción o directiva.

⁴⁰ J. L. Carro Fernández-Valmayor, “El régimen local alemán. Una introducción general”, pág. 231, alcanza esta misma conclusión, pero lo hace al estudiar el Derecho germánico. L. Ortega Álvarez, “La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español”, págs. 496-497, equipara la expresión “bajo su propia responsabilidad” con la existencia de un espacio de autogobierno que exige tanto el elemento de la libre decisión, como la ausencia de control gubernativo.

⁴¹ Hasta la aprobación de la Ley 27/2013, el art. 10.3 recogía que las “funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades locales”.

⁴² Sobre las letras a) y b) de este precepto: L. Parejo Alfonso, “Artículo 55”, págs. 1.402-1.405. Igualmente, de este mismo autor, “Artículo 56”, *in totum*.

Estudiado, aunque haya sido de forma algo esquemática, el régimen jurídico de las competencias propias, nos adentraremos ahora en los criterios a tener en cuenta para delimitar los distintos tipos de competencias propias⁴³.

2.1. El criterio del interés

El primer criterio en el que nos vamos a detener se centra en la idea del interés⁴⁴. La idea del interés, como factor a tener en cuenta a la hora de clasificar las competencias municipales, ha sido reiterada por el Tribunal Constitucional, que ha llegado a decir que las competencias han de atribuirse en función de los distintos niveles de interés general⁴⁵. De este modo, el Alto Tribunal parece que se inclina, al menos en sus primeras resoluciones, por este concepto del interés como argumento determinante para tipificar a las competencias como exclusivas, compartidas, etc. Atendiendo a este razonamiento, una competencia exclusiva es igual a la existencia de un interés local (propio del municipio) y una competencia compartida equivale a la presencia de un interés supralocal⁴⁶. Precisamente, la dificultad de concretar el interés que está presente en una competencia da lugar a que en muchas ocasiones no pueda afirmarse que existe un interés local exclusivo, por lo que no queda más remedio que reconocer la existencia de una competencia compartida⁴⁷.

Se puede concluir que el criterio del “interés” nos permite distinguir hasta tres tipos de competencias propias:

i) El legislador puede establecer una competencia propia exclusiva si el único interés que existe es el local. La existencia de un interés exclusivo de los municipios justificaría una competencia exclusiva en el orden decisorio⁴⁸.

ii) Puede suceder que el interés municipal en una determinada competencia no sea exclusivo, sino prevalente o predominante, por lo que debería atribuirse la competencia a los entes locales, pero, al mismo tiempo, el resto de Administraciones que tienen encomendada la defensa de los demás intereses tendrán las correspondientes facultades de intervención. Estamos ante una competencia compartida.

⁴³ J. Tornos Mas, Voz “Competencias”, pág. 522 y ss., proporciona diversos criterios para clasificar las competencias administrativas, como el origen, el contenido o el ejercicio.

⁴⁴ STC, 4/1981, de 2 de febrero, F. J. 3º (RTC 1981/4). Una reflexión crítica sobre la idea del interés como elemento demarcador de las distintas Administraciones públicas en J. M. Castells Arteché, “El ámbito relacional de las Corporaciones Locales”, págs. 52-53.

⁴⁵ STC, 42/1981, de 22 de diciembre, recurso de inconstitucionalidad núm. 221/1981, F. J. 2º (RTC 1981/42).

⁴⁶ El Tribunal Constitucional [por ejemplo, STC 40/1998, de 19 de febrero, recursos de inconstitucionalidad núms. 522/1993, 525/1993, 548/1993 y 551/1993, F. J. 39º (RTC 1998/40)] y la doctrina [A. Fanlo Loras, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, págs. 283-286; L. Morell Ocaña, *El régimen local español*, págs. 55-61 y L. Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución Española”, págs. 147-149] han estudiado la relación entre los intereses locales y supralocales. En todo caso, no se debe reducir la actividad municipal a los intereses locales, ya que se estaría produciendo un vaciamiento competencial (L. Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución Española”, págs. 148 y 171). La actividad local se debe extender a la gestión de los intereses de la comunidad vecinal y en relación con todos los asuntos públicos (L. Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución Española”, págs. 148 y 171). En parecidos términos, L. Ortega Álvarez, “Las competencias como paradigma de la autonomía local”, págs. 38-39 y 50. A. Gallego Anabitarte, “Actividades y servicios municipales. Competencia municipal general o según Ley. Una controversia”, pág. 24, defiende que las competencias municipales están circunscritas a la afectación y vinculación a la comunidad vecinal.

⁴⁷ STC, 4/1981, de 2 de febrero, F. J. 3º (RTC 1981/4).

⁴⁸ STC, 4/1981, de 2 de febrero, F. J. 3º (RTC 1981/4).

iii) Si el interés que prevalece o que predomina en una competencia es el supralocal, la competencia debe atribuirse a una Administración superior, eso sí, respetándose la participación de los entes locales presentes en dicha materia⁴⁹.

De acuerdo con este criterio, estaríamos ante tres grandes tipologías de competencias propias: exclusivas, compartidas y participadas.

2.2. El criterio de la decisión

Sin negar la validez del empleo del criterio del interés para distinguir las distintas modalidades de competencias propias⁵⁰, puede postularse otro método que sería el de la decisión. Este método se centra en el margen de autonomía decisoria del municipio, esto es, el grado real de poder o autonomía⁵¹. En este sentido, podrían distinguirse cuatro tipos de competencias municipales propias:

i) Competencia exclusiva (*infra*, parte primera, capítulo segundo). El municipio va a adoptar la decisión de forma exclusiva, sin que se produzca participación alguna por parte de otra Administración y sin que ninguna otra Administración pueda adoptar una decisión similar.

ii) Competencias compartidas (*infra*, parte primera, capítulo tercero). El municipio sigue siendo la única instancia territorial que puede adoptar esa decisión, pero, a diferencia de lo que acabamos de ver en relación con las competencias exclusivas, se produce una intervención de otra (u otras) Administración, de un tercero que no es el municipio. Esa intervención se puede articular de diferentes modos, bien a través de un trámite concreto durante el procedimiento (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 2), bien mediante órganos mixtos de coordinación (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 3), bien mediante controles ejercidos por otra Administración de forma preventiva o represiva (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 4).

iii) Competencia indistinta (*infra*, parte primera, capítulo cuarto). El municipio está capacitado para tomar una determinada decisión. Sin embargo, junto al municipio, existe otra (u otras) Administración pública que puede ejercer esa misma competencia. De este modo, una misma competencia puede ser ejercitada de forma indistinta por varias Administraciones. Dentro de esta competencia hay tres tipos: simultáneas, alternativas y subsidiarias (*infra*, parte primera, capítulo cuarto, 1.2).

iv) Competencia consistente en la participación municipal en el ejercicio de competencias estatales y autonómicas (*infra*, parte primera, capítulo quinto). En este caso, la decisión es adoptada por la Administración estatal o autonómica. Sin embargo, el municipio, bien directamente, bien a través de asociaciones representativas, va a participar en el proceso de formación de la voluntad estatal o autonómica que culminará en la decisión. Esa participación se construye de dos formas distintas. Por un lado, puede tratarse de una participación funcional (*infra*, parte primera, capítulo quinto, 1.3.3 y 2), de manera tal que el municipio interviene en, al menos, una fase del procedimiento: iniciación, tramitación – informe, audiencia o información pública- o terminación del procedimiento –acuerdos, pactos,

⁴⁹ Cit., M. Almeida Cerredá, “La configuración del sistema de controles administrativos sobre los entes locales en el marco de los procesos de reforma estatutaria”, pág. 397.

⁵⁰ V. Merino Estrada, “El sistema competencial de las entidades locales”, pág. 47, se pronuncia en contra de la atribución de competencias a los municipios a la luz del interés local.

⁵¹ Ya se ha pronunciado en esta línea, F. Velasco Caballero, “El estado de la autonomía local en 2007”, pág. 46. Asimismo, J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 223, apunta a la idea de que el municipio ostente la potestad decisoria o, al menos, una cuota de esa potestad.

convenios, etc.-. Por otro lado, la participación puede ser de tipo orgánico (*infra*, parte primera, capítulo quinto, 1.3.3 y 3). En este sentido, el municipio se incorpora a un órgano colegiado de cooperación, cuya principal característica es su naturaleza consultiva o deliberativa.

Por tanto, para precisar si una competencia es exclusiva o, si por el contrario, es compartida, participada o indistinta, no sólo hay que tener en cuenta el elemento subjetivo – quién decide-, sino también la capacidad real de decidir, esto es, el grado de autonomía o independencia.

CAPÍTULO SEGUNDO. COMPETENCIAS MUNICIPALES EXCLUSIVAS

1. Competencias exclusivas

1.1. Concepto

En una primera aproximación, podemos considerar que las competencias exclusivas son aquellas en las que la decisión debe ser adoptada por el municipio, por ser éste el que tiene atribuido ese cometido. Es decir, cuando un municipio ostenta una competencia exclusiva, éste es la única Administración que puede adoptar una determinada decisión y la misma expresa la voluntad del Gobierno local. Sin embargo, esta característica es insuficiente para poder definir a una competencia como exclusiva, ya que lo único que nos permite es diferenciar a las competencias exclusivas de las indistintas (*infra*, parte primera, capítulo cuarto) y de las de participación en el ejercicio de competencias estatales o autonómicas (*infra*, parte primera, capítulo quinto). Por ello, hay que añadir un segundo factor. La competencia exclusiva es ejercida sin intervención alguna de otra Administración en ninguna fase del ejercicio de la competencia, sin injerencia –si se permite el término– de otras (u otras) Administración. Si se produjese esa intervención de otra Administración, estaríamos ante una competencia compartida (*infra*, parte primera, capítulo tercero).

Con arreglo a lo que acabamos de decir, las competencias exclusivas están conectadas con la idea de total autonomía o de soledad decisoria⁵², ya que el municipio, tanto en el proceso de formación de la voluntad, como en el momento de tomar la decisión, actúa sin condicionamientos, ni intervenciones externas, sin perjuicio de algunas circunstancias a las que iremos haciendo referencia, especialmente, con ocasión de las competencias exclusivas con sujeción⁵³ (sobre estas últimas: *infra*, parte primera, capítulo segundo, 4).

En este sentido, nuestro Alto Tribunal parece que equipara el término exclusividad con la palabra plenitud⁵⁴. Sin perjuicio de la ambigüedad con la que se utiliza la palabra exclusividad⁵⁵, ésta implica la exclusión de otros poderes; el dominio total de una Administración (en este caso, la municipal) sobre esa competencia, sin que ningún otro poder pueda intervenir en relación con la misma. Dicho con otras palabras, la exclusividad, en sentido estricto, equivale a monopolio⁵⁶, sin que exista ocasión de contacto con la acción de otras Administraciones, ya que el municipio interviene sólo o por sí mismo⁵⁷. Asimismo, la

⁵² La STC 4/1981, recurso de inconstitucionalidad núm. 186/1980, F. J. 3º (RTC 1981/4) utiliza el término “competencia exclusiva en el orden decisorio”.

⁵³ En similares términos, M. Sánchez Morón, “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, pág. 14.

⁵⁴ STC, 1/1982, de 28 de enero, conflictos de competencias núms. 63 y 191/1981, F. J. 1 y 13 (RTC 1982/1), se refiere a las competencias exclusivas en su integridad como aquellas que se reservan de forma plena y exclusiva a una misma Administración.

⁵⁵ Por ejemplo, L. Cosculluela Montaner, “La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas”, págs. 8-9 y 29 y C. López García, “Problemas de aplicación de la cláusula de prevalencia del Derecho del Estado”, pág. 185, denuncian que el concepto exclusivo del art. 149 de la Carta Magna y de los Estatutos de autonomía es engañoso y no es todo tan exclusivo.

⁵⁶ S. Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Tomo I, 2ª ed., pág. 463.

⁵⁷ Estos términos son los que emplea L. Parejo Alfonso, “Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley Básica de Régimen Local”, pág. 1.057, al describir una de las subtipologías de las competencias propias. En esta misma línea, F. Velasco Caballero, “Reformas en el Derecho local: Qué y quién”, pág. 46,

existencia de competencias exclusivas se justifica en el hecho de que el único interés existente es el local o, existiendo otro interés más o menos amplio o superior, sea sólo accidental o secundario⁵⁸.

A estas competencias exclusivas se refiere la Carta Europea de Autonomía Local, al menos así podría entenderse, al señalar la misma que las “competencias encomendadas a las Entidades Locales, deben de ser normalmente plenas y completas” (art. 4.4)⁵⁹.

En otro orden de cosas, hay que destacar que la competencia exclusiva no es, como ya sabemos, la única modalidad de competencia municipal. Ni siquiera puede afirmarse que sea claramente la mayoritaria. En un sistema como el español, en el que actúan varias Administraciones territoriales –estatal, autonómica, provincial, municipal, etc.- la interdependencia entre los distintos niveles es cada vez más acusada, lo que conduce a que las relaciones interadministrativas adquieran mayor importancia con el paso del tiempo. Esta circunstancia es la que nos permite afirmar que las competencias exclusivas son frecuentes, pero que no son las más habituales, a pesar de lo que pudiera parecer a primera vista⁶⁰.

Relacionado con lo que acabamos de decir, conviene distinguir entre la competencia y la forma de gestión. La competencia exclusiva puede ejercerse directamente o por delegación, encomienda, etc. Pues bien, la delegación, encomienda, etc. de la competencia exclusiva sería la forma de prestar o ejercer la competencia exclusiva, sin que ésta pierda su condición de competencia exclusiva.

Por último, hay que denunciar, tal como ha hecho parte de la doctrina⁶¹, la transformación de las competencias exclusivas en competencias con menor capacidad de autonomía de decisión- Por ejemplo, el control preventivo municipal de ciertas obras se han convertido por el legislador en supuestos de participación municipal en el ejercicio de

afirma que “donde la Ley identifica una competencia municipal exclusiva quede proscrita toda presencia superior o complementaria de la Comunidad”.

⁵⁸ Esta reflexión la formula L. Parejo Alfonso, “Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley Básica de Régimen Local”, pág. 1.056, si bien la lleva a cabo en relación con las competencias propias.

⁵⁹ Sin embargo, la Recomendación sobre democracia local y regional en España (se puede consultar en M. Marsal i Ferret: “Recomendación del Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa sobre la democracia local y regional en España”) denuncia una excesiva fragmentación de las competencias locales, lo que sería contrario al principio de atribución de competencias plenas y totales (apartado F 16 de la Recomendación).

⁶⁰ Pocos meses antes de aprobarse la Constitución, E. García de Enterría, “Los principios de la organización del urbanismo”, pág. 315, afirma que la concepción de la autonomía local como exclusividad ha sido abandonada totalmente; abriéndose paso, con fuerza creciente, la idea de poderes compartidos o participados. En esta misma línea, E. García de Enterría, *La Administración española. Estudios de Ciencia Administrativa*, págs. 150-151, afirma que el futuro del régimen local no está en poderes exclusivos, sino en poderes compartidos o participados con las demás Administraciones. Asimismo, J. Leguina Villa, “La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley básica del Régimen Local”, pág. 434, manifiesta que está superado el binomio intereses locales exclusivos-competencias locales exclusivas. Además, se ha apuntado el problema de concretar los poderes exclusivos locales (*vid.*, J. J. Solozábal Echavarría, “El marco estatutario del régimen local”, pág. 21), llegándose a afirmar que el art. 26 LBRL recoge las competencias exclusivas municipales (J. J. Solozábal Echavarría, “El marco estatutario del régimen local”, pág. 21).

⁶¹ Por ejemplo, determinadas obras públicas están exentas de obtener la oportuna licencia municipal, sustituyéndose esa competencia exclusiva por la emisión de un informe. A vuelo de pluma, otro caso similar puede ser el de las autorizaciones ambientales integradas. Al respecto, M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, págs. 387-388, expone algunos casos. Igualmente, T. Font i Llovet, “Las competencias locales”, pág. 90, y, este mismo autor, en “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio”, pág. 27, viene denunciando que “la sustitución de la decisión propia por la participación en la decisión ajena es una verdadera constante en el ordenamiento sectorial de los últimos años”.

competencias estatales o autonómicas (véase, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1.1.2, 4.4.1.2 y 4.24.1.1).

1.2. Tipos

Las competencias exclusivas se pueden clasificar en tres categorías. En primer lugar estarían las competencias obligatorias, que son obligaciones o mandatos que habrán de atender los municipios (*infra*, parte primera, capítulo segundo, 2). En segundo lugar, nos encontramos con las competencias potestativas o facultativas (*infra*, parte primera, capítulo segundo, 3). En este caso, el municipio es titular de una competencia que decide libremente si ejerce o no⁶². En tercer y último lugar, estarían las competencias exclusivas con sujeción que son aquellas que el municipio ejercita ateniéndose a un marco previamente definido por otra Administración (*infra*, parte primera, capítulo segundo, 4).

Dicho esto, hay que decir brevemente que, en ocasiones la competencia que es configurada por un legislador como competencia de obligatoria, otro la construye como competencia potestativa o facultativa (véase, por ejemplo, *infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.1.5.1 y 6.1.5.2).

En los próximos epígrafes iremos desgranando las principales características de cada una de estas categorías.

2. Competencias obligatorias

2.1. Concepto

Esta competencia se formula como un mandato dirigido a todos (o algunos) municipios, de tal forma que recae sobre ellos una obligación que consistirá en un “hacer algo”. Es decir, la ley sectorial emplea fórmulas imperativas, siendo responsabilidad del municipio hacer realidad la previsión legal. Por tanto, el municipio carece de capacidad para resolver si ejerce o no una competencia o para decidir que sólo lo hace en parte, ya que es la ley la que exige al municipio una acción concreta y determinada.

De lo señalado hasta ahora, se puede afirmar que la norma atribuye –impone– al municipio un cometido y sólo se espera del municipio que cumpla con la previsión legal.

Deteniéndonos en el elemento subjetivo, los destinatarios de estas competencias obligatorias pueden ser la totalidad de los municipios o algunos concretos, determinados en función de distintos criterios, como, por ejemplo, el número de habitantes (véase, *infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.1.1.1, 6.3.1, 6.6.1.1, 6.9.1, 6.11.1.1, 6.14.1, 6.15.1, 6.16.1.1, 6.17.1 y 6.23.1.1) o por ser la capital de la provincia (véase, *infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.23.1.1).

Si nos fijamos en el contenido de este tipo de competencia, la norma sectorial que atribuye a los municipios una obligación precisa, llega a configurar la competencia obligatoria en no pocas ocasiones. Por ejemplo, se determina el contenido mínimo de la acción a desarrollar (*infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.1.1.1, 6.2.1, 6.6.1.1, 6.12.1 y 6.21.1.1), lo que se produce con bastante frecuencia, por ejemplo, en relación con el ejercicio de la potestad planificadora. También ocurre que la norma sectorial delimita el alcance de la

⁶² C. Prieto Romero, “Las competencias municipales: las competencias impropias y los servicios duplicados en la Ciudad de Madrid”, pág. 109, llama la atención sobre la existencia de competencias obligatorias o imperativas y competencias potestativas o discrecionales.

competencia obligatoria, lo que sucede con la obligación de adaptar las ordenanzas municipales a la nueva ley sectorial. Con ello queremos significar que el margen de maniobra del que disponen los municipios en algunos de estas competencias obligatorias es mínimo; llegándose a dar el caso de que la autonomía local puede verse recortada. También puede suceder que la competencia obligatoria está sometida a una condición temporal (véase, *infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.1.1.1, 6.10.1.1 y 6.24.1). En efecto, algunas veces las normas sectoriales no sólo obligan a los municipios a realizar una determinada actividad, sino que, además, fijan el plazo para que la cumplan, para que hagan efectivo ese hacer.

Dicho esto, debemos intentar delimitar el concepto de competencia obligatoria y excluir algunas previsiones legales de este tipo de competencia. En primer lugar, nos fijaremos en deberes municipales como los de información⁶³ –con carácter general, el deber de información se establece en el art. 55 d) LBRL–, comunicación, notificación, prestar ayuda (o a recibirla) a otra Administración, etc., que podrían calificarse como deberes de colaboración –que tienen su reflejo en la LBRL, en concreto, en el art. 55 e)–⁶⁴. Estos deberes no son verdaderas competencias; se trata de técnicas propias de las relaciones interadministrativas. En segundo lugar, mencionar otro supuesto que está relacionado con la potestad de autoorganización. En este sentido, el deber de crear un concreto órgano no debe contemplarse como una competencia exclusiva municipal, sino, más bien, como un deber organizativo. Por tanto, estos deberes no serán en la mayoría de los casos una verdadera competencia. En tercer lugar, detenernos en lo que se podría denominar deberes derivados de competencias obligatorias. Nos estamos refiriendo a los deberes que derivan de una competencia, que no serían una verdadera competencia, sino, más bien deberes de deberes (véase, por ejemplo, *infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.1.1.1, 6.2.1, 6.6.1.1, 6.12.1, 6.14.1 y 6.23.1.1); puesto que se trata de deberes que se imponen a la hora de ejercer una competencia. Por tanto, una cosa es la competencia obligatoria y otra bien distinta son los deberes que acompañan al ejercicio de la competencia.

Otro aspecto que nos interesa resaltar es el de las consecuencias de la inactividad municipal, es decir, qué sucede si el municipio incumple la previsión legal. Sin perjuicio de las posibles responsabilidades administrativas, incluso penales, tendremos ocasión de comprobar al estudiar las competencias compartidas que la Administración estatal y la autonómica (incluso la insular) podrá, en supuestos muy tasados, subrogarse en la posición de los municipios (sobre la subrogación: *infra*, parte primera, capítulo tercero, 4.3.2). Además, no conviene olvidar otro mecanismo previsto en la propia Ley de Bases, que consiste en el derecho de los vecinos de “[e]xigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio” [art. 18.1 g) LBRL]⁶⁵.

Examinadas algunas cuestiones de las competencias que se configuran como obligatorias, conviene comprobar cuál es la situación en otros países europeos. Primero, nos fijaremos en Reino Unido. En este país, los poderes atribuidos legalmente a los municipios pueden ser de distintos tipos. Nos interesan ahora los poderes obligatorios, que se caracterizan

⁶³ La STC 152/1988, conflicto positivo de competencia núms. 325, 327, 328, 410, 615/1984 y 880/1987, F. J. 6º (RTC 1988/152), advierte que la información solicitada por una Administración no puede convertirse en una forma encubierta de control de la actividad de la Administración informante.

⁶⁴ Sobre las letras d) y e) de este precepto: L. Parejo Alfonso, “Artículo 55”, págs. 1.405-1.407. Asimismo, sobre los mecanismos de información en las relaciones de cooperación, véase: A. Fontana Puig, “Las relaciones interadministrativas en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local”, págs. 658-659.

⁶⁵ Al respecto, consúltese la monografía de T. Quintana López, *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*.

por un hecho muy concreto y que ya nos resulta familiar: son competencias que deben realizarse por mandato de la ley. Por tanto, en este tipo de competencias se exige a los municipios que lleven a cabo ciertas actividades y, además, que lo hagan conforme a unos estándares prefijados y definidos. Es decir, no sólo es una competencia que se habrá de ejercitarse obligatoriamente, sino que, además, su ejercicio se encuentra perfectamente perfilado o detallado⁶⁶.

Siguiendo con el estudio del Derecho Comparado, si acudimos a la Europa continental, en concreto, a Alemania, la situación no es muy distinta⁶⁷. Los municipios situados en *Länder* que siguen el sistema dualista son titulares de competencias de ejercicio obligatorio. Estas competencias deben ejercerse obligatoriamente, viniendo establecidas en las leyes con diferente grado de concreción⁶⁸. No queda aquí este tema, ya que dentro de las competencias obligatorias, las hay sin dirección –el municipio está obligado a ejercer la competencia, pero tiene capacidad para decidir el cómo- y bajo dirección –la ley precisa el alcance concreto del poder de dirección-⁶⁹. Estas segundas –“bajo dirección”- también existen en nuestro país, pero, al no configurarse necesariamente como deberes, las estudiaremos como “competencias propias con sujeción” (*infra*, parte primera, capítulo segundo, 4), al margen de las competencias obligatorias y las competencias facultativas. En los *Länder* que siguen el sistema monista, también existen las competencias municipales obligatorias⁷⁰.

2.2. Tipos

Pensemos en un precepto legal que concreta una determinada conducta de hacer; pues bien, ese precepto, en sí mismo, no siempre lleva implícito la obligación inmediata de llevar a cabo algo. En efecto, como puede vislumbrarse de lo que acabamos de decir, pueden distinguirse dos grandes tipologías de competencias obligatorias, de modo que estas competencias pueden ser legales (*infra*, parte primera, capítulo segundo, 2.2.1) o derivadas de una actuación ajena prevista en la ley (*infra*, parte primera, capítulo segundo, 2.2.2).

2.2.1. Competencias obligatorias legales

Las competencias obligatorias legales son aquellas que nacen directamente de la ley. La norma atribuye una competencia a los municipios y éstos, sin perjuicio de los posibles desarrollos reglamentarios, habrán de llevarla a cabo. Se podría afirmar, con carácter general, que los destinatarios de estas competencias obligatorias legales son todos los municipios, sin perjuicio de que, en ocasiones, estas competencias se circunscriben a algún tipo de municipio, como por ejemplo, aquellos cuya población supere un determinado umbral (véase, *infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.1.1.1, 6.2.1, 6.3.1, 6.6.1.1, 6.9.1, 6.10.1.1, 6.11.1.1, 6.14.1, 6.15.1, 6.17.1 y 6.23.1.1) o a los municipios capital de provincia (véase, *infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.23.1.1).

⁶⁶ Sobre las competencias obligatorias en Reino Unido: A. de Marcos Fernández, “Estudios comparados. Relaciones interadministrativas: control o tutela sobre el ejercicio de competencias por parte de los entes locales”, pág. 668 y S. Díez Sastre (coord.) *et alii*, “Informes nacionales. Reino Unido”, pág. 418.

⁶⁷ Al respecto, J. L. Carro Fernández-Valmayor, “El régimen local alemán. Una introducción general”, pág. 233 y F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, *Las competencias de las corporaciones locales*, págs. 41 y ss.

⁶⁸ J. M. Rodríguez de Santiago (coord.) *et alii*, “Informes nacionales. Alemania”, pág. 89.

⁶⁹ J. M. Rodríguez de Santiago (coord.) *et alii*, “Informes nacionales. Alemania”, pág. 90.

⁷⁰ J. M. Rodríguez de Santiago (coord.) *et alii*, “Informes nacionales. Alemania”, pág. 91.

De este modo, la obligación nace desde el momento en que se aprueba la ley, sin necesidad de que se produzca una posterior actuación administrativa.

Por último, conviene adelantar que no son pocas las ocasiones en que la competencia obligatoria legal está, por decirlo de algún modo, recortada⁷¹. Un primer ejemplo nos lo proporciona la atribución de competencias en el ámbito de la potestad sancionadora. En este caso, los municipios sólo podrán sancionar infracciones leves y graves o únicamente podrán imponer multas de hasta una determinada cuantía (*infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.4.1, 6.5.1, 6.10.1.1, 6.16.1.1, 6.17.1, 6.23.1.1 y 6.25.1.1). Un segundo ejemplo está ligado al ámbito territorial en el que se pueden ejercer las competencias. La legislación sectorial únicamente reconoce competencias en un ámbito territorial concreto o las competencias municipales están recortadas en una zona determinada (*infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.4 y 6.21).

2.2.2. Competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena

Son competencias obligatorias que aparecen en las leyes sectoriales y que sólo se activan si van precedidos de una acción ajena. Es decir, para que la competencia obligatoria municipal exista, no sólo hace falta que lo prevea o lo disponga una ley, sino que es imprescindible que se produzca algún tipo de acción o actividad por parte de otra Administración. Por tanto, la competencia obligatoria no se deriva directamente de la ley sectorial, no es un mandato de cumplimiento directo; sino que la competencia municipal depende de la actuación de otra Administración. Así, pues, el efecto, o uno de ellos, de un concreto actuar de otra Administración es el de dar lugar a que el municipio tenga que llevar a cabo algo.

Por tanto, las competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena son aquellas obligaciones previstas, efectivamente, en la ley, en las que sólo existirá el mandato de atender la previsión legal cuando se produzca lo que hemos denominado como una “actuación ajena”. Es decir, entre la ley y el cumplimiento del mandato, se tiene que producir esa actuación ajena, de tal modo que mientras no exista esa mencionada actuación sólo habrá una competencia de forma abstracta, una expectativa competencial o una competencia en potencia. Se podría afirmar que los titulares de las competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena son sólo aquellos afectados por esa actuación. Lo determinante es que se produzca esa actuación autonómica o estatal (o provincial) que es la que provoca que nazca esa obligación, esto es, la competencia municipal. Esa actuación previa puede consistir en un acto administrativo, pero también en una disposición reglamentaria. Así pues, la diferencia con el las competencias obligatorias legales, *stricto sensu*, está en esa intervención ajena previa. Por tanto, la consecuencia de una decisión adoptada por otra Administración es que el municipio tiene que ponerse, como se diría coloquialmente, manos a la obra y dictar actos administrativos o resoluciones (véase, *infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.1.1.2, 6.10.1.2, 6.22.1.2 y 6.23.1.2), aprobar reglamentos (*infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.16.1.2), planes (*infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.1.1.2, 6.6.1.2, 6.15.1.2, 6.21.1.2 y 6.25.1.2), o proyectos (*infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.1.1.2), etc.

Estas competencias obligatorias derivadas de acto ajeno tienen una característica concreta de la que carecen las competencias obligatorias legales (sobre éstas, véase *supra*, parte primera, capítulo segundo, 2.2.1). Si aquellos vienen precedidos de una acción ajena, la competencia obligatoria recae en el destinatario del acto, ya que los titulares de estas competencias obligatorias son sólo aquellos afectados por esa actuación. El destinatario de la

⁷¹ Véase los ejemplos que proporciona J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 365.

competencia obligatoria derivada de un acto ajeno es perfectamente identificable o determinable. Es un (o unos) municipio en concreto. En cambio, la competencia obligatoria legal tiene por destinatario, en la mayoría de los supuestos, a la totalidad de los municipios.

Además, junto a todo lo que ya hemos destacado, hay que incidir en un elemento que se va a repetir en bastantes de este tipo de competencias obligatorias. Ha quedado claro que la competencia municipal, la obligación, únicamente va a existir si se produce esa acción ajena. Pues bien, las normas suelen contemplar la participación funcional de los municipios en los procedimientos estatales o autonómicos que van a concluir con la adopción de ese acto. Así, el municipio, bien mediante un informe –por lo general, no vinculante–, bien por medio de una audiencia (por ejemplo, *infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.1.1.2), va a tener la oportunidad de expresar su parecer sobre el acto que, de adoptarse, generaría su obligación.

Por último, hay que señalar que estas competencias obligatorias derivadas de actuación ajena no son muy numerosas. Es cierto que las leyes “activan” en no pocas ocasiones una competencia municipal como consecuencia de una actuación ajena. Sin embargo, la competencia “activada” no se suele configurar legalmente como una competencia exclusiva –deber derivado de una actuación ajena–, sino como una competencia compartida. Lo podemos ver claramente a través de un ejemplo; el de los planes especiales derivados de la declaración de Bien de Interés Cultural. La declaración de un bien como de interés cultural es una competencia autonómica y una de las consecuencias de esa declaración es la obligación municipal de elaborar el referido Plan. Sin embargo, esa elaboración es una competencia compartida, al ser precisa la intervención de la Administración autonómica (*supra*, parte primera, capítulo tercero, 5.11.1.2).

3. Competencias potestativas

La ley sectorial atribuye una competencia a los municipios, pero a diferencia de las competencias obligatorias (sobre éstas, véase: *supra*, parte primera, capítulo segundo, 2), en este caso es el municipio quien decide si ejerce o no esa competencia, sin que esa falta de ejercicio pueda dar lugar a ningún tipo de responsabilidad o a una posible subrogación.

De este modo, la norma sectorial reconoce a los municipios la opción de hacer algo, les abre la posibilidad de llevar a cabo una actividad, prestar un servicio, etc. y será el municipio quien debe pronunciarse si quiere o no acometer aquello que la ley le permite, esto es, si desea ejercitar la competencia o no. Por tanto, es el municipio quien voluntariamente decide si ejerce o no lo que la ley le reconoce como competencia exclusiva. Si opta por no hacer uso de lo que legalmente se le haya atribuido, ninguna otra Administración podrá asumir esa competencia.

Por tanto, es el municipio el que toma la iniciativa, el que resuelve si emprende un determinado camino o no. En todos los casos, la última palabra la tiene el municipio, que decide si ejerce la competencia y cómo la ejerce, es decir, decide la amplitud o intensidad de su intervención⁷². Cuestión distinta serán las consecuencias que se deriven del desempeño o no de esa competencia potestativa o facultativa; pensemos, por ejemplo, en las electorales.

Llegados a este punto, nos interesa preguntarnos por cuál es la situación en el Derecho Comparado y contrastar la posible existencia de una figura similar. Si acudimos al Derecho anglosajón, comprobamos que los poderes atribuidos legalmente a los municipios pueden ser de distintos tipos, admitiéndose los poderes permisivos o discrecionales. Este tipo de

⁷² C. Prieto Romero, “Las competencias municipales: las competencias impropias y los servicios duplicados en la Ciudad de Madrid”, pág. 109.

competencia permite a los municipios decidir por ellos mismos si prestan o no ese servicio. Es decir, la norma autoriza a la autoridad municipal a proveer servicios si lo considera conveniente. No queda aquí la cuestión, ya que, además, los municipios también podrán determinar con qué estándares de calidad prestan ese servicio⁷³.

Continuando con el examen del Derecho Comparado, nos pararemos a estudiar la situación de Alemania, donde también existen las competencias de tipo potestativo⁷⁴. Los municipios de los *Länder* que siguen el sistema dualista podrán ser titulares de competencias de ejercicio voluntario. Son competencias en las que se reconoce un gran margen de valoración política, si bien se refieren a ámbitos muy concretos⁷⁵. También existen las competencias voluntarias en los *Länder* que siguen el sistema monista⁷⁶.

4. Competencias exclusivas con sujeción

4.1. Introducción

Las competencias exclusivas se caracterizan, como ya sabemos, por corresponder la decisión o resolución a los municipios, sin que se produzca la participación de otra Administración durante el ejercicio de la competencia (véase: *supra*, parte primera, capítulo segundo, 1). Dentro de la categoría de “competencias exclusivas” distinguimos las “exclusivas con sujeción”.

La normativa reconoce competencias exclusivas a los municipios que vienen predeterminadas. Existe un elemento previo y ajeno que va a condicionar la competencia municipal. Previo, ya que va a existir con anterioridad a que el municipio ejerza su competencia. Y ajeno, puesto que es elaborado por otra Administración.

Por tanto, la competencia exclusiva con sujeción es una competencia que está condicionada. En efecto, existe un marco previo, fijado por otra Administración, que se establece por razones de coordinación (sobre la coordinación: *infra*, parte primera, capítulo segundo, 4.2). Este marco previo y, por ende, la coordinación responde a la necesidad de evitar o eliminar disfunciones y tiene su fundamento en la eficacia administrativa, la optimización de recursos, etc. y en la necesidad de lograr la integración de diversos subsistemas. Ese marco previo se instrumenta, por lo general, a través de planes sectoriales. Por tanto, estas competencias exclusivas con sujeción pivotan en torno a dos conceptos que juegan un importante papel y a los que vamos a prestar una especial atención: la coordinación y la planificación (la planificación es estudiada en *infra*, parte primera, capítulo segundo, 4.3). Por todo ello, podría afirmarse que no estamos ante una competencia plena, en el sentido de que la misma está condicionada desde un principio⁷⁷. Otra circunstancia que nos interesa resaltar ahora es que la competencia exclusiva con sujeción, en ocasiones, se configura como una competencia obligatoria, otras veces, aparece como una competencia facultativa. Por

⁷³ Sobre las competencias potestativas en Reino Unido: A. de Marcos Fernández, “Estudios comparados. Relaciones interadministrativas: control o tutela sobre el ejercicio de competencias por parte de los entes locales”, pág. 668 y S. Díez Sastre (coord.) *et alii*, “Informes nacionales. Reino Unido”, pág. 418.

⁷⁴ Al respecto, J. L. Carro Fernández-Valmayor, “El régimen local alemán. Una introducción general”, pág. 233 y F. Sosa Wagner, *Las competencias de las corporaciones locales*, págs. 42-44.

⁷⁵ J. M. Rodríguez de Santiago (coord.) *et alii*, “Informes nacionales. Alemania”, pág. 89.

⁷⁶ J. M. Rodríguez de Santiago (coord.) *et alii*, “Informes nacionales. Alemania”, pág. 91.

⁷⁷ D. Loperena Rota, *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, pág. 321, llega a apuntar que los planes, en tanto condicionan y encauzan el ámbito decisonal de los municipios, suponen, ciertamente, un control.

poner un ejemplo: los planes locales se elaborarán en el marco de los planes estatales o autonómicos, pero, su elaboración, unas veces es una obligación para los municipios (*infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.19.2), otras veces, una facultad (*infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.1.3 y 6.19.2).

El hecho de que exista lo que hemos venido en llamar “marco previo”, no puede ser un impedimento para que se reconozca al municipio un amplio margen de decisión. Precisamente, el municipio tendrá capacidad de decisión, siempre y cuando respete ese marco. Por tanto, concurren dos voluntades. Primeramente, la estatal o autonómica, que marca unos objetivos o unas directrices. En segundo lugar, la municipal, de modo que el municipio desarrolla su competencia, ateniéndose a esa voluntad previamente manifestada por el Estado o la Comunidad autónoma. No obstante, la Administración que actúa en primer lugar no determina esa voluntad en solitario, sino que se va a garantizar normativamente que el municipio intervenga en el proceso de elaboración de ese marco previo (por ejemplo, *infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.1.3). Salvando las distancias, hemos comentado algo muy parecido con ocasión de las competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena (*supra*, parte primera, capítulo segundo, 2.2.2).

Por último, conviene advertir que la doctrina no alude expresamente a estas “competencias exclusivas con sujeción”. No obstante, algún autor ha reconocido la existencia de figuras que se aproximan bastante. SOSA WAGNER estudia las competencias locales y reconoce la existencia de competencias propias sometidas a instrucción⁷⁸. Estas instrucciones serán dictadas por las Administraciones superiores (Estado, Comunidad autónoma, etc.) para conseguir que las actuaciones administrativas estén coordinadas⁷⁹, evitándose así los posibles desajustes. Igualmente, FONT I LLOVET reconoce la existencia de competencias municipales sometidas a instrucción, directiva o coordinación⁸⁰ y MUÑOZ MACHADO se refiere a las competencias propias sometidas a instrucción o directiva⁸¹. En esta línea, GARCÍA DE ENTERRÍA apunta, con carácter general, que las directrices son un instrumento de coordinación, con las que se deja un amplio espacio para que el ente que las reciba pueda realizar sus propias opciones en orden a la consecución de los resultados que la directriz le propone, resultados a cuya obtención se limita, en principio, la vinculación que aquella comporta⁸².

Asimismo, el Derecho Comparado cuenta con categorías competenciales que se aproximan mucho a estas “competencias exclusivas con sujeción”. En Alemania⁸³, existen las

⁷⁸ F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, *Las competencias de las Corporaciones Locales*, págs. 53-66 y F. Sosa Wagner, “Aproximación básica a las competencias locales”, págs. 24-25.

⁷⁹ F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, *Las competencias de las Corporaciones Locales*, pág. 53 y F. Sosa Wagner, “Aproximación básica a las competencias locales”, págs. 24-25.

⁸⁰ T. Font i Llovet, “Las competencias locales”, págs. 73-75. La STC 27/1987, de 27 de febrero, recurso de inconstitucionalidad núm. 11/1984, F. J. 6º (RTC 1987/27), equipara las directrices de coordinación con los planes sectoriales; equiparación que F. Sosa Wagner, “La lealtad, gozne del Estado”, pág. 90, juzga de ligera.

⁸¹ S. Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Tomo II, 2ª ed., pág. 270 y ss.

⁸² E. García de Enterría y T.-R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, pág. 346. Igualmente aborda las directrices: L. Morell Ocaña, “La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local”, págs. 126-129 y E. Nieto Garrido, “El consorcio como instrumento de cooperación administrativa”, págs. 359-360. Por último, A. Menéndez Rexach, “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”, págs. 238-239, ve estas directrices como una técnica de coordinación.

⁸³ Véase a J. L. Carro Fernández-Valmayor, “El régimen local alemán: Una introducción general”, pág. 233.

competencias municipales propias de ejercicio obligatorio. Pues bien, estas competencias obligatorias se ejercerán sin dirección –el municipio es responsable para decidir “cómo” las ejercitan- o bajo dirección⁸⁴. Para cerrar esta cuestión, hay que señalar que el criterio que prima en las competencias bajo dirección o sometidas a directriz es, en el caso de los *Länder* que adoptan el sistema dualista, un criterio formal, ya que es la previsión legal de esas directrices la que configura esa competencia como sometida a directriz. Lo determinante no es la materia, sino la imposición de instrucciones a través de una ley⁸⁵. Por contra, el criterio es el material en los *Länder* que adoptan el sistema monista.

Siguiendo con el Derecho Comparado, en Italia, se admite la intervención estatal en todo el ámbito nacional mediante la disposición de facultades de dirección, programación y coordinación⁸⁶.

4.2. La coordinación

4.2.1. Aspectos generales

4.2.1.1. Una aproximación al concepto de coordinación

El término “coordinación”, al igual que sucede con otros conceptos propios del Derecho Administrativo, ha sido objeto de un amplio debate doctrinal⁸⁷, si bien sigue resultando difícil dar una definición exacta y precisar su contenido⁸⁸. No obstante, resulta necesario adentrarse en él para poder comprender mejor estas “competencias exclusivas con sujeción”.

Lo que resulta evidente es la importancia que el legislador concede al principio de coordinación. El mismo está presente en la CE (art. 103.1) como principio al que la Administración debe someter su actuación. La propia Ley 30/1992 caracteriza a la coordinación como un principio general que debe presidir la actuación de las Administraciones públicas (art. 3.1 de la Ley 30/1992 y, en idéntico sentido, art. 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre). Asimismo, la LBRL consagra la coordinación como un elemento esencial en las relaciones interadministrativas (art. 55 LBRL).

⁸⁴ J. M. Rodríguez de Santiago (coord.) *et alii*, “Informes nacionales. Alemania”, pág. 90 y F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, *Las competencias de las Corporaciones Locales*, págs. 53-56 (especialmente pág. 55).

⁸⁵ *Cit.*, J. M. Rodríguez de Santiago (coord.) *et alii*, “Informes nacionales. Alemania”, pág. 123.

⁸⁶ F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, *Las competencias de las Corporaciones Locales*, pág. 56.

⁸⁷ Algunos autores distinguen entre la coordinación, como principio, y la coordinación, como técnica o medio encaminado a hacer efectivo ese principio (en este sentido, E. Argullol, “La coordinación entre las Comunidades Autónomas y las entidades locales”, pág. 164). A. Menéndez Rexach, “La cooperación ¿un concepto jurídico?”, págs. 19-20, distingue entre la coordinación como principio de organización y como título competencial. Otros autores diferencian entre la coordinación como resultado y la coordinación como conjunto de poderes dirigidos a obtener ese resultado (J. J. Lavilla Rubira, Voz “Coordinación”, pág. 1.726). F. González Navarro, *Procedimiento administrativo local*, Tomo I, pág. 202 y el Tribunal Supremo [STS, de 3 de junio de 1986, F. D. 3º, (RJ 1986/4609)] han defendido que la coordinación es un resultado. Igualmente, se ha distinguido entre una acepción formal del principio de coordinación y una acepción material del mismo [M. A. Grifo Benedicto, *Las entidades locales y las relaciones interadministrativas*, págs. 179-181; J. Guillén Caramés, *El estatuto jurídico del consumidor*, págs. 316-319; L. Parejo Alfonso, A. Jiménez-Blanco y L. Ortega Álvarez, *Manual de Derecho Administrativo*, Volumen I, págs. 327-328 y STS, de 18 de julio de 1997, recurso de apelación núm. 6.333/1992, F. D. 4º (RJ 1997/6123)]. Sobre el significado de la coordinación en la doctrina: J. Suay Rincón, “La competencia de coordinación”, págs. 171-178.

⁸⁸ En este mismo sentido: J. J. Lavilla Rubira, Voz “Coordinación”, pág. 1.726 y M. Sánchez Morón, “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, págs. 11-12.

Un primer acercamiento al concepto coordinación (sobre la coordinación, véase también, *infra*, parte primera, capítulo tercero, 3.2 y parte primera, capítulo quinto, 3.2) nos permite decir que la misma implica una posición de superioridad o supremacía de un órgano o ente, a través de la cual se pretende lograr autoritariamente la coherencia de la actuación de órganos o entes territoriales⁸⁹ en aquellos supuestos en los que existen o confluyen intereses de varias Administraciones (actividades que trascienden del interés propio de cada Administración, incidiendo en los de otras Administraciones, etc.)⁹⁰.

La coordinación ejercitada por una Administración sobre entes dotados de autonomía no puede perseguir la uniformidad completa de acción de todos los entes públicos, sino meramente su coherencia, su compatibilidad, de manera que no resulte mermado el principio de eficacia⁹¹. Dicho con otras palabras, la coordinación debe dejar un margen de decisión al ente coordinado, de tal forma que éste pueda gestionar por si mismo una parte importante de la materia coordinada. La coordinación lo que pretende es que las acciones proyectadas converjan en un punto común, de manera coherente y homogénea, sin que se busque necesariamente que discurran en una misma dirección⁹². De este modo, la coordinación no presupone necesariamente la existencia de un propósito o fin común; ya que lo que se busca es coordinar una serie de actuaciones en las que existen objetivos distintos, pero relacionados entre sí⁹³.

La coordinación, como principio jurídico general de la organización administrativa, cumple varias funciones⁹⁴. En primer lugar, informa el ordenamiento jurídico, ya que contiene un mandato al legislador para que establezca cauces de coordinación entre las distintas personas jurídico-públicas. De este modo, el legislador es el que atribuye las funciones de coordinación. En segundo lugar, desempeña una función interpretativa, que obliga a aplicar las normas jurídicas que rigen la organización y la actuación administrativa en sentido favorable a la realización de la finalidad pretendida. La tercera y última función sería la supletoria, ya que la coordinación puede ser un medio para solventar vacíos normativos y resolver antinomias⁹⁵.

⁸⁹ J. E. Soriano García, “Aproximación a la autonomía local en el marco de las relaciones autonómicas”, pág. 3.242, alude al carácter racionalizador y coercitivo de la coordinación, al referirse a esta “coherencia de la actuación”.

⁹⁰ L. Morell Ocaña, “La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local”, pág. 108, apunta que la LBRL legitima la coordinación en los “asuntos que sean de interés común para las distintas Entidades territoriales”.

⁹¹ En este mismo sentido, J. L. Rivero Ysern, *Manual de Derecho Local*, pág. 316 y J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, pág. 486. Sobre el especial protagonismo que el principio de eficacia presenta en las relaciones de coordinación intersubjetiva: C. Chinchilla Marín, “Reflexiones en torno al principio de eficacia de la actuación administrativa”, págs. 318-319. Igualmente, M. A. Grifo Benedicto, *Las entidades locales y las relaciones interadministrativas*, pág. 179, apunta a este principio, así como al de unidad, como razón de ser de la potestad coordinadora.

⁹² O. Bouazza Ariño, “Principio de coordinación”, pág. 926.

⁹³ O. Bouazza Ariño, “Principio de coordinación”, pág. 926 y L. de la Morena y de la Morena “La coordinación como función: su concepto y problemática”, págs. 28-30.

⁹⁴ Al respecto: M. Sánchez Morón, “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, pág. 21.

⁹⁵ J. L. Rivero Ysern, *Manual de Derecho Local*, pág. 316, defiende que la coordinación puede ayudar a que no se produzcan vacíos o lagunas en la actuación administrativa. Sin embargo, M. Sánchez Morón, “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, pág. 21, parece dudar de esta función supletoria de la coordinación.

El fin último de la coordinación es el de asegurar la coherencia y la cohesión de la acción administrativa, habiéndose llegado a decir que la coordinación garantiza al mismo tiempo los principios de autonomía y de unidad⁹⁶. La coordinación se encamina a conseguir una imprescindible articulación de los distintos órganos administrativos y personas jurídico-públicas, debiéndose tener aún más presente esa necesidad de articulación en aquellos Estados, como el nuestro, en el que hay varios niveles de gobierno. Desde un punto de vista positivo, la coordinación posibilita acciones convergentes que potencien y optimicen los resultados del ejercicio de las competencias propias del ente coordinado⁹⁷. La facultad de coordinar surge con la intención de hacer realidad principios como el de eficiencia administrativa y economía del gasto público. Asimismo, la coordinación permitirá evitar la ejecución de políticas contradictorias o incompatibles⁹⁸ y la eliminación de disfunciones, problemas propios de la ausencia de un sistema administrativo racional y de la proliferación de actuaciones aisladas e incomunicadas. Por tanto, la coordinación pretende evitar que cada Administración actúe como un compartimento estanco, de tal modo que nadie piense en el interés general.

Antes de pasar a diferenciar la coordinación de otras técnicas, conviene concluir que la coordinación no puede suponer que se despoje a la entidad local de sus competencias. De este modo, la coordinación no puede implicar en ningún caso una sustitución de la voluntad del ente coordinado, de tal forma que dicho ente no pueda adoptar decisión alguna. La coordinación supone la existencia de un interés general o comunitario del que forma parte el interés local, pero ese interés general o comunitario, en ningún caso, anula el interés local. Al contrario, la coordinación debe dejar espacio suficiente para que la entidad local pueda desarrollar una acción propia⁹⁹.

4.2.1.2. Similitudes y diferencias entre la coordinación y otras figuras

Resulta preciso distinguir la coordinación de otras figuras con las que puede producirse algún tipo de confusión.

i) Desde el punto de vista de las relaciones interadministrativas, la coordinación y la cooperación (sobre la coordinación y la cooperación: *infra*, parte primera, capítulo tercero, 3.2 y parte primera, capítulo quinto, 3.2) buscan garantizar el funcionamiento eficaz del sistema de distribución competencial, sin alterar la titularidad competencial reconocida a los entes territoriales¹⁰⁰.

El elemento determinante para diferenciar una figura de otra¹⁰¹ está en la voluntariedad y en la posición de igualdad. La cooperación está presidida por la voluntariedad, por la

⁹⁶ Sobre esta cuestión: Luis Fajardo Spínola, “Coordinación de la actividad de las diferentes Administraciones sobre la costa (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio)”, págs. 235, 237-238.

⁹⁷ L. Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, pág. 171.

⁹⁸ E. Alberti i Rovira, “La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, pág. 52 (especialmente), enfatiza precisamente la idea de la coordinación como medio para evitar que las decisiones que adopten las distintas administraciones sean incompatibles, en aras a la realización de una finalidad que incumbe por igual a ambos.

⁹⁹ En este mismo sentido, A. Fontana Puig, “Las relaciones interadministrativas en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local”, pág. 655.

¹⁰⁰ En idénticos términos, L. A. Ballesteros Moffa, “La cooperación institucional”, pág. 103.

¹⁰¹ Sobre esta cuestión: L. Parejo Alfonso, “Artículo 57”, págs. 1.426-1.428 y M. Sánchez Morón, “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, págs. 21-25. Por otro lado, en relación con la cooperación, M. T. Carballeira Rivera, “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, analiza este concepto desde tres

existencia de una situación que podríamos calificar de nivelada entre las Administraciones cooperantes, de cierta igualdad posicional, ya que ninguna de ellas puede imponer unilateralmente su voluntad¹⁰². Por el contrario, la nota distintiva de la coordinación es la imposición, así como la posición de cierta superioridad que ostenta el ente coordinador sobre el ente coordinado o, si se prefiere, de subordinación de los entes coordinados y, en suma, del poder de dirección que se le reconoce a la Administración coordinadora¹⁰³.

Dicho esto, parte de la doctrina, sin negar la relevancia que tiene la nota de la voluntariedad, ha enfatizado que el elemento determinante es si resulta afectada la capacidad decisoria. Mientras la coordinación incide en la decisión que adopta el ente coordinado, en la cooperación la decisión sigue correspondiendo en exclusiva a cada Administración¹⁰⁴. Así, la coordinación constituye un límite al ejercicio de las competencias de los entes coordinados, algo que no acontece con la cooperación¹⁰⁵. La coordinación permite la adopción de medidas coercitivas, lo que no es admisible en la cooperación¹⁰⁶.

Finalmente, y no menos trascendente, el ejercicio de técnicas de coordinación exige la concurrencia de un título competencial concreto, ya que la coordinación debe estar atribuida expresamente, sin que sea admisible una genérica potestad de coordinación o que la misma se pueda presumir; al contrario, la cooperación forma parte de la esencia misma del sistema de organización territorial y no necesita fundarse en un precepto determinado¹⁰⁷.

vertiente: como principio (págs. 46, 49 y 50-55), como técnica de relación (págs. 46, 49 y 55-58) y como deber o función (págs. 46, 50 y 58-76).

¹⁰² M. Bacigalupo Saggese, “Las relaciones interadministrativas de cooperación y coordinación en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (Especial referencia a los municipios rurales)”, pág. 18. M. Sánchez Morón, “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, pág. 24, matiza esta idea, ya que “hay ocasiones en que la cooperación no es un acto voluntario, sino un deber –un deber específico– impuesto por normas jurídicas de obligado cumplimiento”. L. Parejo Alfonso, “Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas”, pág. 57, parece de diferente opinión, ya que considera que la reciprocidad es la nota característica o definitoria de la cooperación.

¹⁰³ SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, recursos de inconstitucionalidad núms. 610, 613, 617 y 619/1985, F. J. 20º f) (RTC 1989/214) y 109/1998, de 21 de mayo, cuestiones de inconstitucionalidad núms. 1.576 y 2.567/1992, 1.404, 2.607 y 2.752/1993 y 399/1995, F. J. 13º (RTC 1998/109). Entre la doctrina: T.-R. Fernández, “El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, págs. 20-21. Asimismo, A. Pallarés Serrano, a lo largo de su trabajo “El concepto de coordinación en nuestro ordenamiento jurídico: diferenciación con el concepto de cooperación y colaboración y relación con el concepto de integración”, incide en que la coordinación lleva implícita una potestad de dirección. De hecho, M. Bacigalupo Saggese, “Las relaciones interadministrativas de cooperación y coordinación en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (Especial referencia a los municipios rurales)”, págs. 18 y 24, afirma que la coordinación es una “facultad esencialmente unidireccional” e imperativa. Por el contrario, para O. Bouazza Ariño, “Principio de coordinación”, pág. 930, la coordinación no implica una situación de desigualdad, sino que la coordinación se hace necesaria precisamente para garantizar esa posición de igualdad de las partes, de tal manera que el ente coordinador no goza de superioridad suficiente para imponer su decisión.

¹⁰⁴ M. Sánchez Morón, “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, pág. 25.

¹⁰⁵ STS, de 11 de julio de 2000, recurso de casación núm. 1556/1997, F. D. 3º (RJ 2000/7092). En este sentido, E. Alberti i Rovira, “La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre Administraciones”, pág. 140 y J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 334, conceptúan la coordinación como un límite o un condicionante de la discrecionalidad de las entidades locales.

¹⁰⁶ STS, de 11 de julio de 2000, F. D. 3º (RJ 2000/7092).

¹⁰⁷ En este sentido STC 227/1988, de 29 de noviembre, recursos de inconstitucionalidad núms. 824, 944, 977, 987 y 988/1985 y conflictos positivos de competencia núms. 995/1986 y 512 y 1.208/1987, F. J. 20ª (RTC 1988/227) y J. J. Lavilla Rubira, Voz “Coordinación”, pág. 1.729; M. Sánchez Morón, “La coordinación

ii) Coordinación y jerarquía son cuestiones distintas. En una rápida aproximación, la jerarquía es un principio que, *stricto sensu*, sólo rige entre órganos pertenecientes a una misma Administración¹⁰⁸. Por el contrario, la coordinación es un instrumento que se puede utilizar tanto en las relaciones intraadministrativas o interorgánicas, como en las relaciones interadministrativas o intersubjetivas¹⁰⁹. Además, si bien la coordinación comporta unos determinados poderes de dirección, éstos no llegan a la intensidad propia de los poderes jerárquicos¹¹⁰. La jerarquía produce la sustitución de la voluntad del destinatario, que queda anulada, convirtiéndose el ente inferior en un mero ejecutor de una voluntad ajena¹¹¹.

iii) La tutela o control (sobre el control: *infra*, parte primera, capítulo tercero, 4.2.1) y la coordinación no son términos análogos, ya que la coordinación no es en ningún caso un ejemplo de control de oportunidad o de legalidad.

4.2.1.3. Clases de coordinación

En primer lugar, referirnos a los tipos de técnicas de coordinación¹¹², pudiéndose distinguir entre técnicas orgánicas y funcionales¹¹³. Entre las primeras se puede citar a los órganos mixtos de coordinación (sobre estos órganos: *infra*, parte primera, capítulo tercero, 3.3). Entre las segundas, la figura por antonomasia es el plan (sobre la planificación: véase: *infra*, parte primera, capítulo segundo, 4.3).

En segundo lugar, se puede diferenciar, como ya hemos dejado entrever, entre coordinación interorgánica y coordinación intersubjetiva. Esta última es la que ejerce el

administrativa como concepto jurídico”, pág. 25 y este mismo autor, en *Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 264.

¹⁰⁸ E. Carbonell Porras, Voz “Órgano administrativo”, pág. 1.789; J. J. Lavilla Rubira, Voz “Coordinación”, pág. 1.728; L. Morell Ocaña, “La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local”, págs. 81-82; M. Sánchez Morón, “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, pág. 17 y este mismo autor, en *Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 264.

¹⁰⁹ L. Morell Ocaña, “La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local”, págs. 76-77, analiza las diferencias entre la coordinación en el orden interno de las organizaciones administrativas y la coordinación entre las distintas Administraciones.

¹¹⁰ T.-R. Fernández, “El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, págs. 20-21 y J. J. Lavilla Rubira, Voz “Coordinación”, pág. 1.728.

¹¹¹ E. García de Enterría y T.-R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, pág. 346 y M. Sánchez Morón, “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, pág. 23.

¹¹² Un resumen de estas técnicas en C. Fernández Rodríguez, “Los entes locales y las relaciones interadministrativas”, págs. 192-193; esta misma autora, en “Los entes locales y las relaciones interadministrativas”, págs. 333-334 y M. Sánchez Morón, “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, págs. 26-27. Por otro lado, algunos autores han defendido un orden de prelación en el uso de estas técnicas de coordinación. Al respecto: A. Jiménez-Blanco y Carrillo de Albornoz, “Las relaciones interadministrativas de supervisión y control”, pág. 598 (dichas técnicas serían de empleo sucesivo, primero, la planificación, y, en segundo lugar, la participación local en procedimientos tramitados y resueltos por un Ente público superior) y L. Morell Ocaña, “La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local”, pág. 109 y este mismo autor, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, pág. 268 (únicamente se recurrirá a la planificación cuando la coordinación no pueda alcanzarse en un sector determinado por otros medios).

¹¹³ Muy esclarecedoras son las palabras que dedica E. Alberti i Rovira, “La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, págs. 64-68 (singularmente la pág. 65), al contenido de la facultad estatal de coordinación. La coordinación condiciona el modo de actuar, de ejercer las competencias, mediante el establecimiento de requisitos, parámetros técnicos o el contenido mínimo de los planes. Asimismo, J. L. Rivero Ysern, “La cooperación interadministrativa local”, págs. 63-65, estudia las características de la coordinación de la Administración estatal sobre los entes locales.

Estado sobre las Comunidades, la que lleva a cabo el Estado o las Comunidades autónomas sobre los entes locales o la que desarrollan los entes locales entre sí, como sería la que pueden llevar a cabo las diputaciones provinciales sobre los municipios [art. 36.1 a) LBRL]. La coordinación intersubjetiva implica la presencia de competencias que se ejercitan en un mismo espacio y entre las que existe una interdependencia.

4.2.2. La coordinación en la jurisprudencia constitucional¹¹⁴

4.2.2.1. El término “coordinación”

La coordinación es la “fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades... en el ejercicio de sus respectivas competencias”¹¹⁵.

4.2.2.2. El fin de la coordinación

El fin último de la coordinación será el de lograr la relación de las distintas partes de un sistema. La razón de ser de la coordinación radica en la integración de actos parciales en la globalidad del sistema, esto es, se persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema unitario¹¹⁶. Con ello, se lograría evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad y el funcionamiento mismo del sistema¹¹⁷. Por tanto, la coordinación responde al deseo de hacer realidad un sistema o conjunto unitario, desprovisto de contradicciones y

¹¹⁴ Al respecto, puede consultarse el trabajo monográfico de A. Guilló Sánchez-Galiano y D. Córdoba Castroverde, titulado “Principio de coordinación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, si bien este texto está planteado desde la perspectiva de la coordinación del Estado sobre las Comunidades autónomas.

¹¹⁵ STC 32/1983, de 28 de abril, conflictos positivos de competencia núms. 94 y 95/1982, F. J. 2º (RTC 1983/32). Esta definición la reproduce el Tribunal Constitucional en varias resoluciones posteriores, como las Sentencias 42/1983, de 20 de mayo, conflicto positivo de competencias núm. 92/1982, F. J. 3º C) (RTC 1983/43); 144/1985, de 25 de octubre, recurso de inconstitucionalidad núm. 383/1982, F. J. 4º (RTC 1985/144); 27/1987, de 27 de febrero, recurso de inconstitucionalidad núm. 11/1984, F. J. 2º (RTC 1987/27); 227/1988, de 29 de noviembre, recursos de inconstitucionalidad núms. 824, 944, 977, 987 y 988/1985 y conflictos positivos de competencia núms. 995/1986 y 512 y 1.208/1987, F. J. 20º d) (RTC 1988/227); 45/1991, de 28 de febrero, conflictos positivos de competencia núms. 229, 313 y 318/1985, F. J. 4º c) (RTC 1991/45) y 118/1996, de 27 de junio, recursos de inconstitucionalidad núms. 1.191, 1.390, 1.391, 1.392, 1.393/1987, F. J. 11º (RTC 1996/118). Esta misma definición de coordinación ha sido utilizada por el Tribunal Supremo. A título meramente ilustrativo: SSTs, de 7 de abril de 1997, recurso de casación núm. 9960/1991, F. D. 2º (RJ 1997/3069) y de 14 de julio de 1997, recurso de casación núm. 208/1996, F. D. 4º (RJ 1997/6094).

¹¹⁶ Entre otras, SSTC 11/1984, de 2 de febrero, conflicto positivo de competencias núm. 241/1982, F. J. 6º; 144/1985, de 25 de octubre, F. J. 4º (RTC 1985/144) y 118/1996, de 27 de junio, F. J. 11º (RTC 1996/118). El Tribunal Supremo reproduce los términos empujados por el Alto Tribunal. Por ejemplo: SSTs, de 7 de abril de 1997, F. D. 2º (RJ 1997/3069); de 14 de julio de 1997, F. D. 4º (RJ 1997/6094) y de 11 de julio de 2000, F. D. 2º (RJ 2000/7092). También el profesor Jiménez de Parga llega a decir que las “competencias no pueden ejercerse en soledad, como si el titular de las mismas no formase parte de un sistema, de un ordenamiento jurídico, en suma, de un Estado” (STC 61/1997, de 20 de marzo, recursos de inconstitucionalidad núms. 2.477, 2.479, 2.481, 2.486, 2.487 y 2.488/1990, voto particular, apartado tercero (RTC 1997/61).

¹¹⁷ STC 32/1983, de 28 de abril, F. J. 2º (RTC 1983/32). Esta postura la mantiene el Tribunal Constitucional en varias resoluciones posteriores, como las Sentencias 42/1983, de 20 de mayo, F. J. 3º C) (RTC 1983/43); 144/1985, de 25 de octubre, F. J. 4º (RTC 1985/144); 27/1987, de 27 de febrero, F. J. 2º (RTC 1987/27); 45/1991, de 28 de febrero, F. J. 4º a) (RTC 1991/45) y 118/1996, de 27 de junio, F. J. 11º (RTC 1996/118). En el mismo sentido se pronuncia el Tribunal Supremo en las Sentencias de 7 de abril de 1997, F. D. 2º (RJ 1997/3069) y de 14 de julio de 1997, F. D. 4º (RJ 1997/6094).

disfunciones¹¹⁸, esto es, la integración en un conjunto unitario de una diversidad de iniciativas por parte de diversos sujetos¹¹⁹.

4.2.2.3. Los mecanismos de coordinación

Los medios o técnicas que se pueden utilizar para alcanzar la deseada coordinación pueden ser de lo más variado. En este sentido, serán las “medidas necesarias y suficientes” para lograr la integración¹²⁰, medidas que pueden llevar aparejadas un cierto poder de dirección¹²¹. Este poder de dirección supone reconocer la supremacía o superioridad del ente coordinador, superioridad que responde a “razones de un interés general superior”¹²². A este respecto, hay que traer a colación que el límite negativo de la garantía institucional de la autonomía local es, precisamente, la exclusión de toda facultad genérica de dirección de la actividad de los municipios por la Administración supralocal¹²³.

A estas dos notas de necesidad y suficiencia hay que sumar una tercera: la flexibilidad. Los instrumentos de coordinación no podrán ser rígidos, sino que deberán ser flexibles. Esta flexibilidad, especialmente en el ámbito de la planificación, se justifica en la necesidad de permitir que el ente local, en virtud de su autonomía, establezca, dentro de las previsiones coordinadoras, su propia configuración del interés público¹²⁴.

También se pronuncia este Tribunal sobre concretas medidas de coordinación. Así, entre las medidas preventivas se contempla la posibilidad de fijar unas “normas básicas y comunes a los diversos planes o intervenciones”, normas que estarían claramente vinculadas a la previsión de unas directrices comunes que hagan posible una actuación conjunta de los diversos servicios y Administraciones implicadas¹²⁵. Por tanto, estos mecanismos preventivos

¹¹⁸ STC 45/1991, de 28 de febrero, F. J. 4º e) (RTC 1991/45).

¹¹⁹ STC 144/1985, de 25 de octubre, recurso de inconstitucionalidad núm. 383/1982, F. J. 4º (RTC 1985/144).

¹²⁰ SSTC 11/1984, 2 de febrero, F. J. 6º (RTC 1984/11); 144/1985, de 25 de octubre, F. J. 4º (RTC 1985/144); 45/1991, de 28 de febrero, F. J. 4º d) (RTC 1991/45) y 118/1996, de 27 de junio, F. J. 11º (RTC 1996/118).

¹²¹ STC 118/1996, de 27 de junio, F. J. 66º (RTC 1996/118). Defienden F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, *Las competencias de las Corporaciones Locales*, págs. 60-61, que, tras la promulgación de la vigente Constitución, estos poderes de dirección no pueden encontrar amparo en títulos genéricos de tutela.

¹²² Así, A. de Marcos, “Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación”, pág. 267, considera que una característica de la coordinación es que un ente ostenta una posición de supremacía, que, en última instancia, le permite “resolver o decidir al defender un interés superior”. En todo caso, nunca serían admisibles los poderes de dirección políticos (J. L. Rivero Ysern, *Manual de Derecho Local*, pág. 316).

¹²³ STC 4/1981, de 2 de febrero, recurso de inconstitucionalidad núm. 186/1980, F. J. 12º (RJ 1981/4) – la STC, además de prohibir una potestad de dirección genérica, añade que únicamente se podrán otorgar “poderes puntuales de dirección por razón de la incidencia del ejercicio de una competencia en otros intereses generales ajenos a los propios de la Entidad local”- y F. Velasco Caballero, “Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los Estatutos de Autonomía”, pág. 127.

¹²⁴ *Vid.*, la STC 331/1993, de 12 de noviembre, F. J. 5º (RTC 1993/331), que incide sobre la idea de flexibilización y C. Fernández Rodríguez, “Los entes locales y las relaciones interadministrativas”, pág. 194.

¹²⁵ SSTC 133/1990, de 19 de julio, recurso de inconstitucionalidad núm. 355/1985 y conflicto positivo de competencia núm. 1.699/1989, F. J. 9º (RTC 1990/133) y 45/1991, de 28 de febrero, F. J. 4º e) (RTC 1991/45).

irían dirigidos a conseguir una cierta homogeneidad¹²⁶. Además, se plantea también una coordinación *a posteriori*, a través de técnicas autorizatorias¹²⁷.

4.2.2.4. Los límites de la coordinación

La coordinación va a estar sujeta a límites (véase también: *infra*, parte primera, capítulo segundo, 4.3.2), a los que vamos a referirnos a continuación.

En primer lugar, debemos pararnos en el instrumento en el que se va a plasmar esa coordinación. La coordinación requiere de un respaldo normativo específico a favor del ente coordinador; respaldo que habrá de plasmarse en una norma con rango de ley, sin perjuicio, en todo caso, de su posterior concreción en normas de desarrollo de rango inferior¹²⁸. No obstante, nuestro Alto Tribunal parece admitir que las medidas de coordinación se podrían materializar tanto en disposiciones legales, como en reglamentos¹²⁹. Sin embargo, esta regla no se aplica íntegramente a los entes locales. Como tendremos ocasión de ver más adelante al estudiar la LBRL, “la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones locales y como tal, en cuanto afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la ley”¹³⁰.

En segundo lugar, la jurisprudencia constitucional aborda otras cuestiones, como la capacidad de decisión de las Administraciones coordinadas o el posible menoscabo competencial que puedan sufrir los entes sujetos a coordinación. A estos aspectos nos dedicaremos a continuación.

De una parte, los medios y las técnicas de coordinación no pueden agotar el ámbito de decisión de la Administración coordinada. En todos los casos, deberá respetarse siempre algún ámbito de decisión autónomo, o lo es que lo mismo, un margen de libre decisión, de discrecionalidad, a favor de la Administración sujeta a coordinación, ya que lo contrario impediría que existiese una verdadera autonomía¹³¹. Precisamente el Tribunal Constitucional se basa en esta premisa para afirmar que la coordinación no se podrá materializar en órdenes singulares o concretas que lleguen a predeterminar el contenido de su actividad¹³². Sólo se admite la existencia de órdenes concretas en el ámbito de las competencias municipales en los casos de encomienda de gestión que, como veremos, son las competencias en las que más estrecho va a ser el margen de decisión del municipio.

De otra parte, la coordinación presupone la existencia de “algo” que debe ser coordinado. Ese “algo” son las competencias de otra (u otras) Administración. La

¹²⁶ STC 45/1991, de 28 de febrero, F. J. 4º e) (RTC 1991/45).

¹²⁷ STC 45/1991, de 28 de febrero, F. J. 4º e) (RTC 1991/45).

¹²⁸ J. J. Lavilla Rubira, Voz “Coordinación”, pág. 1.729.

¹²⁹ STC 32/1983, de 28 de abril, F. J. 2º (RTC 1983/32). El Tribunal Constitucional repitió este planteamiento en la Sentencia 45/1991, de 28 de febrero, F. J. 5º (RTC 1991/45).

¹³⁰ STC 27/1987, de 27 de febrero, F. J. 2º (RTC 1987/27). En este mismo sentido, L. Ortega Álvarez, “Las competencias como paradigma de la autonomía local”, pág. 51, subraya el hecho de que la coordinación es un límite a la plena disponibilidad de la competencia por parte del ente sometido a coordinación.

¹³¹ Por todas: STC 27/1987, de 27 de febrero, F. J. 6º (RTC 1987/27). Al respecto, véase la explicación que sobre esta cuestión formula M. Sánchez Morón, “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, pág. 24.

¹³² STC 27/1987, de 27 de febrero, F. J. 6º (RTC 1987/27). Esta misma doctrina es ratificada en la STC 109/1998, de 21 de mayo, cuestiones de inconstitucionalidad núms. 1.576 y 2.567/1992, 1.404, 2.607 y 2.752/1993 y 399/1995, F. J. 13º (RTC 1998/109).

coordinación supone un límite a la plenitud competencial; límite que responde a la necesidad de asegurar la acción conjunta, la información recíproca y la maximización de la eficacia¹³³. Sin embargo, esa coordinación no podrá suponer, en ningún caso, una limitación indebida o irracional¹³⁴, ni un vaciamiento o pérdida competencial¹³⁵ del ente coordinado. Es decir, debe evitarse que la coordinación llegue a tal grado de desarrollo que vacíe, desconozca o desplace las competencias de los entes coordinados¹³⁶. Por tanto, la coordinación no puede implicar de modo alguno un menoscabo de las competencias de las Administraciones coordinadas, ni mucho menos, una sustracción de competencias¹³⁷. El argumento es muy sencillo, el ente coordinado conserva la titularidad de la competencia coordinada¹³⁸, por lo que, a lo sumo, como vimos, sólo puede quedar condicionado el ejercicio, pero, en ningún caso, anular la titularidad, la cual deberá ser respetada. Resumiendo, se puede decir que “la coordinación no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas, sino que implica tan sólo un límite al ejercicio de las mismas”¹³⁹. En este sentido, un límite espurio o desproporcionado de la autonomía de las Administraciones coordinadas convertiría la coordinación en un instrumento de control¹⁴⁰ (sobre el control y sus técnicas: *infra*, parte primera, capítulo tercero, 4).

También sería incompatible con la autonomía local una actividad de coordinación que coloque a los entes locales en una posición de subordinación jerárquica o cuasi-jerárquica¹⁴¹ o de entes tutelados o sujetos a control. No obstante, lo que tampoco puede ocurrir es que como consecuencia de no llevar a cabo la coordinación, se terminen socavando las competencias del ente coordinador.

Tampoco será admisible que una ley atribuya facultades de coordinación cuando no exista un interés general relevante¹⁴². Finalmente, la coordinación no podrá invadir la potestad

¹³³ SSTC 80/1985, de 4 de julio, conflicto positivo de competencias núm. 743/1983, F. J. 2º (RTC 1985/80), 106/1987, de 25 de junio, conflicto positivo de competencias núm. 284/1984, F. J. 4º y 118/1996, de 27 de junio, F. J. 11º (RTC 1996/118).

¹³⁴ SSTC 80/1985, de 4 de julio, F. J. 2º (RTC 1985/80) y 118/1996, de 27 de junio, F. J. 11º (RTC 1996/118).

¹³⁵ STC 45/1991, de 28 de febrero, F. J. 4º e) (RTC 1991/45). Algunos años antes, S. Martín Retortillo, “La actuación de las Corporaciones Locales (Acotaciones al Proyecto de Ley de regulación de las Bases del Régimen Local)”, pág. 336 y ss., ya denunciaba que la coordinación podía devenir en un vaciamiento de las competencias municipales.

¹³⁶ STC 32/1983, 28 de abril, F. J. 2º (RTC 1983/32). En idéntico sentido, STC 45/1991, de 28 de febrero, F. J. 4º b) (RTC 1991/45).

¹³⁷ STC 27/1987, de 27 de febrero, F. J. 2º (RTC 1987/27).

¹³⁸ STC 27/1987, de 27 de febrero, F. J. 2º (RTC 1987/27).

¹³⁹ STC 27/1987, de 27 de febrero, F. J. 5º (RTC 1987/27), reiterándose esta misma idea en la STC 109/1998, de 21 de mayo, F. J. 13º (RTC 1998/109).

¹⁴⁰ *Cit.*, M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 265.

¹⁴¹ En igual sentido, E. Alberti i Rovira, “La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre Administraciones”, pág. 140; L. Parejo Alfonso, *La autonomía local en la Constitución Española*, pág. 188; M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 265 y F. Sosa Wagner, *Manual de Derecho Local*, pág. 64. R. Parada Vázquez, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, pág. 71, destaca que la coordinación envuelve la referencia a una posición pseudo-jerárquica o de supremacía de una Administración sobre otra.

¹⁴² C. Fernández Rodríguez, en “Los entes locales y las relaciones interadministrativas”, pág. 194 y en “Los entes locales y las relaciones interadministrativas”, pág. 335.

de autoorganización¹⁴³. Esta potestad implica la capacidad de las entidades locales para decidir cuál es la estructura organizativa que desean adoptar y permite crear, extinguir y modificar órganos, ordenarlos jerárquicamente y determinar sus concretas funciones¹⁴⁴.

4.2.3. La coordinación en la LBRL

En primer lugar, debemos acudir al art. 7 LBRL. Dicho precepto señala que las competencias propias se ejercerán “atendiendo siempre la debida coordinación en la programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas” (art. 7.2).

Para conocer un poco más cómo puede afectar la coordinación a las competencias propias de los municipios hay que leer con detenimiento el art. 10 LBRL¹⁴⁵.

El apartado primero de ese precepto fija los principios a los que se deberán ajustar las relaciones interadministrativas, siendo uno de ellos el de coordinación¹⁴⁶.

El apartado segundo de este precepto precisa en qué supuestos se admite la coordinación de competencias. Es decir, marca la línea a partir de la cual podrán utilizarse medidas de coordinación y podrá abandonarse el empleo de las técnicas de cooperación¹⁴⁷ (sobre los tipos de cooperación: *infra*, parte primera, capítulo quinto, 3.2). En este sentido, procederá la coordinación de competencias “de las entidades locales entre sí y, especialmente con las de las restantes Administraciones Públicas”, cuando las actividades o los servicios locales se encuentren en alguno de los siguientes supuestos¹⁴⁸: i) trasciendan el interés propio de las entidades¹⁴⁹, ii) sean concurrentes o complementarios con los de las restantes Administraciones¹⁵⁰ o iii) incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones¹⁵¹.

En otras palabras, sólo podrán adoptarse medidas de coordinación cuando exista una “interdependencia cierta y relevante de las acciones a coordinar”¹⁵².

¹⁴³ C. Fernández Rodríguez, en “Los entes locales y las relaciones interadministrativas”, pág. 194 y en “Los entes locales y las relaciones interadministrativas”, pág. 336. L. Ortega Álvarez, “Las competencias como paradigma de la autonomía local”, pág. 52, extiende este límite a todas las potestades ordinamentales de la competencia, es decir, a las potestades enumeradas en el art. 4 LBRL, de tal modo que los municipios, en el ejercicio de competencias coordinadas, mantienen todas sus potestades ordinamentales.

¹⁴⁴ Cit. E. Carbonell Porras, Voz “Órgano administrativo”, pág. 1.789.

¹⁴⁵ Un extenso estudio sobre este precepto en L. Morell Ocaña, “La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local”, págs. 112-121.

¹⁴⁶ Véase, L. Parejo Alfonso, “Artículo 10”, págs. 233-237.

¹⁴⁷ L. Parejo Alfonso, “Artículo 10”, pág. 244, destaca que este apartado fija el umbral a partir del cual es legítimo el salto desde la cooperación a la coordinación.

¹⁴⁸ Atendiendo a estos supuestos, J. L. Rivero Ysern, “Fórmulas administrativas de cooperación intermunicipal”, pág. 674, afirma que “el resultado al que se llegará será el que la práctica totalidad de la actividad de la Corporaciones Locales podrá <ser coordinada> bien por el Estado, bien por la Comunidad Autónoma”.

¹⁴⁹ L. Ortega Álvarez y F. Puerta Seguido, “Artículo 7”, pág. 185, enmarcan este supuesto en la necesidad de una actuación eficaz de la organización administrativa en su conjunto, tratándose de una mera coordinación formal de marcos de actuación.

¹⁵⁰ *Idem*.

¹⁵¹ L. Ortega Álvarez y F. Puerta Seguido, “Artículo 7”, pág. 185, apuntan que en este supuesto la coordinación puede entenderse referida a objetivos políticos de entes ordinamentalmente superiores y lo que se busca es evitar que la realización de esos objetivos se vea entorpecida por las entidades locales.

¹⁵² M. Sánchez Morón, “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, pág. 24.

El novedoso apartado tercero, introducido por la Ley 27/2013, resalta que el objeto de la coordinación consistirá especialmente en “asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

El breve apartado cuarto de este precepto insiste en un aspecto sobre el que ha incidido la Jurisprudencia constitucional, como hemos tenido ocasión de comprobar (nos remitimos a *supra*, parte primera, capítulo segundo, 4.2.2.4). Nos estamos refiriendo las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las entidades locales, de tal modo que se prohíbe que la coordinación afecte a la autonomía de las entidades locales.

4.2.4. La coordinación en la legislación autonómica reguladora del régimen local

La práctica totalidad de las leyes autonómicas de régimen local regulan las relaciones interadministrativas, incidiendo en aspectos como la cooperación o la coordinación. Respecto de ésta última, la normativa se detiene en cuatro aspectos: i) supuestos en que será posible la coordinación, ii) su finalidad, iii) las técnicas de coordinación y iv) los límites a esta función¹⁵³.

i) La Comunidad autónoma, para asegurar la coherencia de actuación de las distintas Administraciones públicas, podrá ejercer sus facultades de coordinación sobre la actividad de las entidades locales en los supuestos previstos en el art. 10.2 LBRL (nos referimos a este precepto en *supra*, parte primera, capítulo segundo, 4.2.3). Asimismo, se podrá acudir a la coordinación cuando las técnicas o procedimientos de cooperación voluntaria resulten insuficientes o manifiestamente inadecuados y cuando se produzcan delegaciones de competencias de la Comunidad autónoma en las entidades locales.

ii) La finalidad de la coordinación es la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las distintas Administraciones públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actuaciones parciales en la globalidad del sistema. Cómo puede observarse la legislación autonómica se limita en este aspecto a reproducir una consolidada línea jurisprudencial que ya hemos comentado (*supra*, parte primera, capítulo segundo, 4.2.2.2).

iii) La coordinación podrá instrumentarse a través i) del acceso a la información sobre la actuación de cada Administración; ii) de la participación en la elaboración de normas o instrumentos de ordenación que les afecten; iii) de órganos de colaboración; iv) de comisiones mixtas u otros órganos “*ad hoc*”; v) de planes, programas sectoriales o instrucciones generales de actuación y vi) de la integración de las actuaciones en procedimientos de gestión coordinada. Dicho esto, se observa que, en puridad, algunos de estos instrumentos están más próximos a la cooperación que a la coordinación.

iv) Las leyes autonómicas inciden en dos límites que no se podrán sobrepasar. Con carácter general, la coordinación autonómica no podrá afectar en ningún caso a la autonomía de las entidades locales [esta declaración está en línea con la jurisprudencia constitucional (*supra*, parte primera, capítulo segundo, 4.2.2.4) y con el novedoso art. 10.4 LBRL (*supra*, parte primera, capítulo segundo, 4.3)]. Con carácter específico, los instrumentos de coordinación no podrán comprometer los recursos locales de manera obligatoria.

¹⁵³ Véase, art. 58 de la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio; art. 161 de la Ley aragonesa 7/1999, de 9 de abril; arts. 104 y 105 de la Ley castellano-leonesa 1/1998, de 4 de junio; art. 146 del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril; art. 82 de la Ley murciana 6/1988, de 25 de agosto; art. 205 de la Ley gallega 5/1997, de 22 de julio; arts. 118 y 119 de la Ley madrileña 2/2003, de 11 de marzo y art. 103 de la Ley riojana 1/2003, de 3 de marzo.

4.3. La planificación

4.3.1. Aspectos generales

La planificación es una técnica empleada tanto por el sector privado, como en el sector público. En este último caso, hay que destacar que la planificación se viene utilizando desde hace siglos –por ejemplo, en el Siglo XIX, la planificación es una figura que se emplea en el campo de las obras públicas y del urbanismo¹⁵⁴– y su uso se extiende a todos los sectores de la acción pública, pudiéndose referir a cualquier tipo de actuación administrativa.

La planificación se pone de manifiesto en supuestos de concurrencia competencial de varios entes sobre un mismo sector de la realidad¹⁵⁵. El plan es un instrumento de previsión o de ordenación de conductas futuras; un proceso de racionalización que no sólo determina la acción de las distintas Administraciones, sino que también suele entrar a concretar los comportamientos de los ciudadanos.

La planificación tiene un doble objetivo. Por un lado, está presente la pretensión de evitar que las cosas ocurran por casualidad, reduciendo la incertidumbre y en la medida de lo posible, excluyendo cualquier improvisación y eliminando los posibles desajustes. Se pretende construir un tiempo futuro, determinando ahora lo que se quiere que sea el futuro. No se busca predecir el futuro, sino conformarlo o marcar su dirección. Por tanto, la planificación tiene mucho de actividad preparatoria. Estamos ante una Administración que se anticipa a los acontecimientos, esto es, no nos hallamos ante una Administración reactiva, que interviene cuando algo ya ha sucedido¹⁵⁶. Se busca fijar unos objetivos a medio y largo plazo, huyendo de la improvisación y del corto plazo. Por otro lado, se constata la pretensión de optimizar intervenciones administrativas. En esta línea, se busca una utilización eficaz de los recursos disponibles. De este modo, se evitarían rupturas y saltos en el vacío, logrando una marcha uniforme, acompasada, marcada por una continuidad en la acción. La razón de ser de los planes es el de la necesidad de racionalizar la actividad de los poderes públicos, logrando una cierta armonía y coherencia, evitando la disfuncionalidad y la desconexión que se genera en el sistema cuando no se hace uso de este tipo de instrumentos (lo dicho en este párrafo entronca con cuestiones que abordamos en *supra*, parte primera, capítulo segundo, 4.2.1.1, 4.2.2.1 y 4.2.2.2).

El plan supone una combinación de necesidades, objetivos, bienes, actividades y tiempo, en la que se puede distinguir¹⁵⁷:

i) Un análisis o diagnóstico previo de la situación de hecho que se quiere ordenar, precisándose los problemas y situaciones existentes. En base a estos datos, se podrá elaborar un plan efectivo. En este sentido, un correcto análisis de la realidad resulta esencial para el

¹⁵⁴ Sobre los orígenes de la planificación, véase: S. Martín-Retortillo, “Antecedentes del concepto de Plan y referencia a la legislación de fomento del Siglo XIX”, pág. 40 y ss.

¹⁵⁵ M. T. Carballeira Rivera, “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, pág. 72.

¹⁵⁶ M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 191, también lo entiende así.

¹⁵⁷ Seguimos en este punto a E. García de Enterría y T.-R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, pág. 348, a M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, págs. 191 y 655 y, en menor medida, a M. A. González Bustos, “La relación jurídico-administrativa”, pág. 181. Por otro lado, resultan interesantes las consideraciones que lleva a cabo L. De la Morena y de la Morena, “La planificación como función: su concepto y primacía sobre las demás funciones administrativas”, sobre el concepto de planificación (págs. 60-70) y sobre aquellos otros instrumentos con los que el plan guarda algún tipo de similitud (págs. 70-78).

éxito del plan, ya que no hay que olvidar que el plan se va a aplicar durante un periodo de tiempo más o menos prolongado y sobre un territorio determinado. No obstante, al análisis del entorno actual, hay que añadir un análisis de la evolución de ese entorno en el tiempo.

ii) La fijación de una serie de objetivos (intermedios y finales) que deben lograrse en un periodo de tiempo, que podrá ser más o menos largo, esto es, esos objetivos deberán alcanzarse teniendo en cuenta un concreto horizonte temporal. En ocasiones, además, se incorpora un cuadro de prioridades.

iii) Un programa de acción, en el que se proceda a la ordenación y precisión de las acciones y actuaciones concretas para alcanzar los objetivos, así como los pasos a seguir. Se trata de acciones que se orientan y dirigen a la consecución de unos resultados que se han establecido previamente.

iv) La determinación de los medios y de los recursos existentes al tiempo de elaborar el Plan y la previsión de los que sean necesarios y apropiados para alcanzar esos objetivos.

v) Otros posibles contenidos: Sistemas de medición de los resultados, que se utilizarán durante la ejecución del plan y al finalizar el mismo. Estos sistemas de medición aportarán la información precisa sobre el grado de consecución de los resultados que previamente se hubiesen fijado¹⁵⁸.

Además, la elaboración del plan se caracteriza por una amplia participación; de tal forma que intervendrán las distintas Administraciones que actúen en el espacio físico al que se refiere el plan, los agentes económicos y sociales y los ciudadanos en general.

Centrado, aunque sea mínimamente, el concepto de plan, conviene advertir que, a pesar de la importancia que tiene este instrumento de coordinación, no existe una legislación que nos permite ahondar en su régimen general, en las tipologías de plan, etc. Por tanto, para tener una visión más completa de la actividad de planificación, resulta preciso el estudio de la jurisprudencia constitucional, así como de la escasa regulación (por ejemplo, el art. 59 LBRL que estudiaremos más adelante, en concreto en *infra*, parte primera, capítulo segundo, 4.3.3).

4.3.2. La planificación en la jurisprudencia constitucional

La coordinación (nos remitimos a lo ya estudiado en *supra*, parte primera, capítulo segundo, 4.2, especialmente 4.2.1 y 4.2.2) es la razón por la que los planes municipales están sujetos a lo dispuesto en los planes elaborados por Administraciones superiores. Así, como norma, es necesaria la coordinación entre los distintos planes territoriales existentes en un determinado sector de la acción administrativa¹⁵⁹. Así, “toda planificación responde a una finalidad coordinadora y sistematizadora”¹⁶⁰ y con ella se trata de potenciar mecanismos que “eliminen las posibles contradicciones entre las distintas Administraciones implicadas”¹⁶¹.

Esta coordinación entre los distintos planes territoriales se puede alcanzar de distintas maneras. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha aceptado expresamente “la fijación de

¹⁵⁸ Sobre la trascendencia de establecer controles de cumplimiento, especialmente de calidad y eficacia, sobre la actividad coordinada: M. A. Grifo Benedicto, *Las entidades locales y las relaciones interadministrativas*, págs. 202-203.

¹⁵⁹ En este sentido parece pronunciarse la STC 133/1990, de 19 de julio, F. J. 10º (RTC 1990/133).

¹⁶⁰ STC 45/1991, de 28 de febrero, F. J. 3º (RTC 1991/45).

¹⁶¹ STC 45/1991, de 28 de febrero, F. J. 3º (RTC 1991/45).

contenidos mínimos comunes que permitan su posterior integración en un conjunto operativo y susceptible de una rápida aplicación”¹⁶², todo ello en aras de lograr la referida coordinación.

Además, el Alto Tribunal se preocupa en fijar límites a esta coordinación, ya que, si bien se condiciona la competencia del ente coordinado, en ningún caso se podrá producir un vaciamiento competencial¹⁶³. Ese condicionamiento se justificaría en que la planificación sería imposible si “hubiere de admitirse que cada Administración puede realizar las actividades de su competencia en régimen de estricta separación”¹⁶⁴. En torno a esta idea del condicionamiento competencial que se deriva (o se puede derivar) de los planes, hay un dato que no debe olvidarse, como es la importancia que debe otorgarse al procedimiento de elaboración de los planes territoriales superiores. En el fondo, a través de la participación en el procedimiento de elaboración del plan, lo que se busca es “garantizar su mayor acierto y oportunidad”¹⁶⁵. Por tanto, en la elaboración de esos planes debe materializarse el principio de participación (véase, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 2.3), de forma tal que el plan se configure como una “integración de voluntades”¹⁶⁶, debiendo intervenir en esa elaboración todas las Administraciones que puedan ver condicionadas sus competencias con la aprobación del plan. Asimismo, el Plan se muestra como un vehículo idóneo, no sólo para integrar voluntades (véase, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 1.2.2.2), sino también para la integración de actividades¹⁶⁷.

4.3.3. La planificación en la LBRL

La LBRL reconoce la “potestad de programación o planificación” a los municipios [art. 4.1 c)]. Asimismo, el art. 59 de la Ley de Bases está dedicado a la planificación¹⁶⁸ y aporta detalles que nos permitirán seguir adentrándonos en la conexión entre plan y coordinación (nos remitimos a lo ya estudiado sobre la coordinación en *supra*, parte primera, capítulo segundo, 4.2, especialmente 4.2.1 y 4.2.2). No obstante, esta regulación debe ser calificada de parcial, ya que, de acuerdo con este precepto, serán las leyes sectoriales las encargadas de hacer factible la coordinación¹⁶⁹.

4.3.3.1. La razón de ser de la planificación

La utilización de la coordinación, a través de la aprobación de un plan sectorial, responde a la necesidad de “asegurar la coherencia de la actuación de las administraciones públicas” (art. 59.1, *ab initio*). Sin embargo, la utilización del plan está condicionada a la concurrencia de estas dos circunstancias:

¹⁶² STC 133/1990, de 19 de julio, F. J. 10º (RTC 1990/133).

¹⁶³ STC 133/1990, de 19 de julio, F. J. 10º (RTC 1990/133).

¹⁶⁴ STC 227/1988, de 29 de noviembre, recursos de inconstitucionalidad núms. 824, 944, 977, 987 y 988/1985 y conflictos positivos de competencia núms. 995/1986 y 512 y 1.208/1987, F. J. 20º a) (RTC 1988/227). El Alto Tribunal se reafirma en esta consideración en la Sentencia 45/1991, de 28 de febrero, F. J. 3º (RTC 1991/45).

¹⁶⁵ STC 29/1986, de 20 de febrero, recursos de inconstitucionalidad núms. 848/1983 y 744/1984, F. J. 3º (RTC 1986/29).

¹⁶⁶ STC 227/1988, de 29 de noviembre, F. J. 20º d) (RTC 1988/227).

¹⁶⁷ STC 227/1988, de 29 de noviembre, F. J. 20º d) (RTC 1988/227).

¹⁶⁸ Un análisis pormenorizado de este precepto en: L. Parejo Alfonso, “Artículo 59”, págs. 1.450-1.458.

¹⁶⁹ L. Parejo Alfonso, “Artículo 59”, págs. 1.456-1.457.

- La presencia de alguno de los supuestos previstos en el apartado 2 del art. 10 LBRL (sobre este precepto, véase *supra*, parte primera, capítulo segundo, 4.2.3), supuestos que ya conocemos.

- La imposibilidad de alcanzar la referida coherencia a través de la cooperación técnica y orgánica o la manifiesta inadecuación de dicha cooperación por razón de las características de la tarea pública de que se trate. De este modo, la LBRL muestra una clara preferencia por la cooperación voluntaria, la cual se plasma en técnicas funcionales u orgánicas (por ejemplo, en las previstas en el art. 58 de la Ley de Bases. Sobre este precepto *infra*, parte primera, capítulo quinto, 2.3). De esta forma, sólo se podrá acudir a la coordinación cuando se hallan agotado todas las posibilidades que la cooperación ofrece (sobre la cooperación, (nos remitimos a lo ya estudiado en *supra*, parte primera, capítulo tercero, 3.2 y parte primera, capítulo quinto, 3.2); coordinación que, por tanto, tiene un carácter claramente subsidiario¹⁷⁰. De este modo, el art. 59 se preocupa por asegurar el carácter subsidiario de la coordinación, dando prioridad a otras técnicas que permiten armonizar los intereses públicos de forma menos gravosa para la autonomía local. A esto hay que sumar que la Ley de Bases prevé que la planificación sólo podrá llevarse a cabo con arreglo a una serie de requisitos que iremos viendo.

4.3.3.2. El elemento subjetivo

El elemento subjetivo se concreta en una Administración coordinadora y una (o varias) Administración coordinada.

La norma concreta cuáles son las Administraciones coordinadoras. La facultad de coordinar la actividad de la Administración local puede recaer en el Gobierno de la Nación o en el correspondiente Consejo de Gobierno de la Comunidad autónoma (art. 59.1. Véase también *infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.1.3, 6.4.3, 6.6.2, 6.21.3 y 6.22.3), según sea el caso¹⁷¹. Además, esa facultad sólo podrá ser atribuida por las leyes, bien estatal, bien autonómica, que regulen los distintos sectores de la acción pública (art. 59.1). Por tanto, la coordinación debe venir “amparada en la pertinente atribución”¹⁷². No hay que olvidar que la coordinación no tiene un carácter voluntario, sino más bien forzoso o de imposición; caracterizándose la coordinación por presentar un “cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado”¹⁷³. En este orden de cosas, el Alto Tribunal, al resolver un recurso suscitado con anterioridad a la aprobación de la LBRL ya había manifestado que la coordinación “puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la ley”¹⁷⁴.

¹⁷⁰ En idéntico sentido: SSTs, de 3 de abril de 1998, recurso de apelación núm. 1.346/1992, F. 5º (RJ 1998/3372) y de 11 de julio de 2000, recurso de casación núm. 1.556/1997, F. D. 5º (RJ 2000/7092). Esta resolución parece justificar este carácter subsidiario en que la coordinación opera “como límite efectivo al ejercicio de competencias locales” (F. D. 5º). Entre la doctrina: J. A. Fuentetaja Pastor y C. Fernández Rodríguez, “Competencias y potestades de las entidades locales”, pág. 306.

¹⁷¹ De este modo, el ejercicio de la potestad de planificación quedaría sujeto “a las decisiones que se adopten por otra instancia administrativa, estatal o autonómica” (C. Pareja i Lozano, “Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales”, pág. 109).

¹⁷² STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. J. 20º f) (RTC 1989/214).

¹⁷³ STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. J. 20º f) (RTC 1989/214). Esta misma idea la reitera el Alto Tribunal en su Sentencia 109/1998, de 21 de mayo, cuestiones de inconstitucionalidad núms. 1.576 y 2.567/1992, 1.404, 2.607 y 2.752/1993 y 399/1995, F. J. 13º (RTC 1998/109).

¹⁷⁴ STC 27/1987, de 27 de febrero, F. J. 2º (RTC 1987/27). L. Parejo Alfonso, *Derecho básico de la Administración Local*, págs. 164 y 165, incide en que queda proscrita toda posibilidad de una ley habilitante en

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha destacado que esta función coordinadora no se prevé de manera general, sino en función del reparto de competencias en los diversos sectores de la acción pública¹⁷⁵. De este modo, corresponderá al legislador estatal o al legislador autonómico hacer esa atribución de la función de coordinación y lo hará “según el régimen de distribución de competencias”¹⁷⁶.

El problema principal que pueden suscitar estas Administraciones coordinadoras es que utilicen estos planes como un instrumento que limite la autonomía local, como un medio de infraordenación de los intereses locales a los autonómicos o estatales, es decir, que los planes se conviertan en un mecanismo de “cuasijerarquización” de los entes locales a las Administraciones coordinadoras¹⁷⁷.

Con lo dicho hasta este momento, parece fácil vislumbrar que la Administración coordinada es una (o varias) entidad local. La Ley de Bases tiene muy presentes a las entidades locales en la fase de tramitación de los planes, ya que las entidades locales deberán participar en esa elaboración (sobre la participación de los municipios en el ejercicio de competencias estatales o autonómicas, véase, *infra*, parte primera, capítulo quinto). En este sentido, las Administraciones públicas que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a los restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados (art. 58.2, por remisión del art. 59.1. Sobre el art. 58, véase, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 2.3). Obsérvese que la Ley de Bases utiliza el verbo “deber”, esto es, recae sobre la Administración planificadora (estatal o autonómica, de acuerdo con lo que hemos visto) la obligación de hacer realidad esa participación. Esta previsión está en conexión directa con la Carta Europea de Autonomía Local. Esta Carta establece que las entidades locales deben ser consultadas a lo largo de los procesos de planificación para todas las cuestiones que les afecten directamente (art. 4.6 de la Carta). Además, la LBRL reproduce en el ámbito local un principio de participación en la planificación que ya está contemplado en el art. 131 CE¹⁷⁸. De este modo, el plan estatal o autonómico, en vez de resultar hostil a la autonomía, se revela como el instrumento capaz de dar vitalidad y significado al contenido intrínseco de la autonomía local, a través de la participación activa en el mecanismo decisorio¹⁷⁹.

La doctrina ha estimado que omitir esa participación supondrá que el “plan aprobado adolecería de un vicio determinante de su nulidad, dado el carácter esencial de la

blanco, así como de la atribución de la facultad de coordinación en términos genéricos o en relación a todas las materias, servicios o competencias.

¹⁷⁵ STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. J. 21º a) (RTC 1989/214).

¹⁷⁶ STC 27/1987, de 27 de febrero, F. J. 2º (RTC 1987/27). Precisamente, la STC 149/1991, de 4 de julio, recursos de inconstitucionalidad núms. 1689, 1.708, 1.711, 1.715, 1.717, 1.723, 1.728, 1.729 y 1.740/1988, F. J. 4º B) c) (RTC 1991/149), declaro inconstitucional un precepto que no respetaba el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas. En este sentido, la necesidad de asegurar la acción conjunta, la información recíproca y la maximización de la eficacia no crea en si misma competencia alguna [STC 106/1987, de 25 de junio, conflicto positivo de competencias núm. 284/1984, F. J. 4º y 118/1996, de 27 de junio, F. J. 11º (RTC 1996/118)]. En todo caso, la exigencia de ley constituye una “manifestación más de la garantía a la que se somete la autonomía local, cuya delimitación se atribuye al Legislador” (*cit.*, E. Hinojosa Martínez, “Las relaciones entre la Administración local y demás administraciones públicas”, pág. 204).

¹⁷⁷ *Cit.*, L. Parejo Alfonso, “Aproximación a un balance de urgencia sobre la Ley Básica de Régimen Local”, pág. 344.

¹⁷⁸ E. Argullol, “La coordinación entre las Comunidades Autónomas y las entidades locales”, pág. 175.

¹⁷⁹ M. T. Carballeira Rivera, “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, pág. 74.

participación”¹⁸⁰. Asimismo, no valdrá con cualquier tipo de participación, sino que deberá de ser una participación que permita la armonización de los intereses públicos. En este sentido, esta participación servirá de cauce de expresión de los intereses gestionados por la Administración local. Sin negar la trascendencia de esta previsión legal, así como del vicio de nulidad del que adolecería el plan que omitiese la citada participación, hay que manifestar que queda en manos del legislador sectorial determinar como se canaliza esa participación (audiencia; informe preceptivo, vinculante o no, o participación en el órgano que elabore el plan. Sobre la participación orgánica y funcional, véase, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 2.3.3, 2 y 3), el momento en que se produce [inmediatamente antes de la aprobación, a lo largo del procedimiento de elaboración, etc. Al respecto, véase, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 1.2.2.2 i)] y si esa participación se realiza de forma directa, asegurando la intervención de todos los ayuntamientos afectados, o de forma indirecta, a través de las (o la) asociaciones municipalistas existentes en el ámbito territorial del plan (sobre la participación directa e indirecta, véase, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 1.3.2).

La participación en la elaboración del plan no es el único derecho que se reconoce a los entes locales. En efecto, el apartado tercero del art. 56 recoge la obligación de la Administraciones estatal y autonómicas de facilitar a los representantes de las entidades locales el acceso a los instrumentos de planificación y programación que les afecten directamente¹⁸¹.

La Ley de Bases aborda un tercer aspecto íntimamente relacionado con la Administración coordinada. Las entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación –potestad reconocida con carácter general, como ya sabemos, en el art. 4.1 c) LBRL- u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de los planes estatales o autonómicos (art. 59.1)¹⁸². En relación con esta previsión legal, nos interesa resaltar algunas cuestiones:

- En primer lugar, hay que destacar la expresión “en el marco”. La legislación sectorial, que analizaremos más tarde, alude a que los planes locales se elaborarán “en el marco” de (*infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.1.3, 6.5.3, 6.9.2, 6.10.3, 6.19.2 y 6.21.3), “de acuerdo” con (*infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.6.2 y 6.16.3), “en concordancia” con, (*infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.9.2), “de conformidad” con (*infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.10.3, 6.16.3 y 6.21.3), teniendo en cuenta (*infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.18.3), respetando, ajustándose o adoptándose (*infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.22.3) o siendo coherentes (*infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.25.3) con los planes estatales o autonómicos (véase lo que dijimos en *supra*, parte primera, capítulo segundo, 4.1). Es decir, está presente la idea de competencia municipal, pero sujeta a un plan elaborado por una Administración supramunicipal, de tal forma que la Administración local ejerce una competencia exclusiva, que se ve parcialmente constreñida o encorsetada por un plan estatal o autonómico, todo ello en base a la necesaria coordinación¹⁸³.

¹⁸⁰ Cit., L. Parejo Alfonso, “Artículo 59”, pág. 1.457. Por otro lado, J. L. Rivero Ysern, *Manual de Derecho Local*, pág. 317, justifica esta participación como una forma de compensar los efectos vinculantes del plan.

¹⁸¹ Sobre el alcance de esta obligación: L. Parejo Alfonso, “Artículo 56”, págs. 1.421-1.422.

¹⁸² J. L. Rivero Ysern, “Fórmulas administrativas de cooperación intermunicipal”, págs. 674-675, opina que obligar a las Corporaciones locales a ejercitar sus competencias conforme a las previsiones elaboradas por la Administración estatal o autonómica, tal como se desprende de este art. 59, supone una “tutela genérica sobre las Corporaciones Locales contraria al principio de autonomía local” (pág. 675).

¹⁸³ L. Morell Ocaña, *El régimen local español*, pág. 75, va más allá. Considera que se trata no sólo de que los planes locales se formulen acatando lo que establezca la Administración coordinadora (en este sentido, E.

- En segundo lugar, se garantiza la potestad de autoorganización a las entidades locales, ya que los planes sectoriales no podrán establecer unas determinaciones de forma tal que no dejen espacio a los entes locales para elaborar su programación (véase lo que se dijo en *supra*, parte primera, capítulo segundo, 4.2.2.4)¹⁸⁴. Se ha destacado que, de acuerdo con esta previsión legal, el plan no puede ocupar todo el campo de la actividad, esto es, el plan puede fijar objetivos, pero no puede extenderse a la ejecución¹⁸⁵. Además, no hay que olvidar, como vimos al analizar la jurisprudencia constitucional, que la coordinación no puede suponer un vaciamiento competencial, debiéndose dejar un margen de decisión a la Administración coordinada¹⁸⁶. En esta línea, conviene recordar que la coordinación implica un límite efectivo al ejercicio de las competencias¹⁸⁷ que tiene por objeto flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas de la distribución de competencias, “aunque sin alterar, en ninguno de los casos la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes”¹⁸⁸ a coordinar. Por tanto, se puede concluir que el municipio es libre de actuar dentro del sector al que se refiere el Plan, siempre que sus actuaciones no vayan contra los límites del Plan. Este es el motivo por el que se ha llegado a decir que la vinculación que representa el Plan sectorial es negativa¹⁸⁹.

4.3.3.3. La trascendencia de la ley

El legislador llevará a cabo un juicio encaminado a comprobar si concurre alguno de los supuestos legales que justifican la coordinación –es decir, los contemplados en el art. 10.2 LBRL (sobre este precepto, véase, *supra*, parte primera, capítulo segundo, 4.2.3)-, Asimismo, deberá constatar la insuficiencia de la cooperación¹⁹⁰ (sobre la cooperación, véase *infra*, parte primera, capítulo tercero, 3.2 y parte primera, capítulo quinto, 3.2) y la necesidad de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones públicas y, como consecuencia de ello,

Argullol, “La coordinación entre las Comunidades Autónomas y las entidades locales”, pág. 175, habla, precisamente, de “planificación en cascada”), sino también de que la Administración local quede vinculada de modo directo, de tal forma que los planes sectoriales impongan actividades y deberes a los municipios. Por el contrario, L. Fajardo Spínola, “La coordinación de las Administraciones Públicas”, pág. 752, defiende que la planificación es una coordinación de objetivos y no de actuaciones, ejemplificando algunos supuestos legales que, en su opinión, exceden del concepto de coordinación.

¹⁸⁴ L. Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución Española”, pág. 193.

¹⁸⁵ L. Ortega Álvarez y F. Puerta Seguido, “Artículo 7”, pág. 189.

¹⁸⁶ F. Velasco Caballero, “El estado de la autonomía local en 2007”, págs. 54-55, al estudiar el Plan de Residuos Urbanos de la Comunidad de Madrid, critica, precisamente, los planes sectoriales que contienen una programación completa y detallada, sin dejar margen de opción política a los entes locales, de forma que el poder decisorio municipal no llega a existir. Asimismo, J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, págs. 217-218, denuncia la utilización de los planes como un mecanismo para vaciar a los municipios de sus competencias.

¹⁸⁷ SSTC 27/1987, de 27 de febrero, F. J. 2º (RTC 1987/27); 214/1989, de 21 de diciembre, F. J. 20º f) (RTC 1989/214) y 109/1998, de 21 de mayo, F. J. 13º (RTC 1998/109).

¹⁸⁸ STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. J. 20º f) (RTC 1989/214).

¹⁸⁹ *Cit.*, M. A. Grifo Benedicto, *Las entidades locales y las relaciones interadministrativas*, pág. 189, la cual reproduce a F. Lliset Borell y A. Lliset Canelles, *Los planes sectoriales de coordinación interadministrativa de la actividad local*, pág. 68. L. Parejo Alfonso, *Derecho básico de la Administración Local*, pág. 165, señala que la fijación de objetivos es una garantía para la potestad de autoorganización de las entidades locales, esto es, del núcleo irreductible de su autonomía.

¹⁹⁰ L. Parejo Alfonso, en “Artículo 59”, destaca que la corrección del juicio sobre la concurrencia del supuesto legal –art. 10.2 LBRL- y del requisito de insuficiencia de la cooperación es de índole constitucional y habrá de ser dilucidado por el Tribunal Constitucional (pág. 1.456).

decidirá, en la correspondiente norma de rango legal¹⁹¹, realizar la atribución de las funciones de coordinación, determinando las condiciones y los límites del ejercicio de esas funciones¹⁹².

Por tanto, la ley sectorial va a jugar un papel que consideramos crucial, correspondiendo a estas disposiciones legales:

- Efectuar la atribución de la facultad de coordinación al órgano competente, que, como ya señalamos (*supra*, parte primera, capítulo segundo, 4.3.3.2), únicamente podrán ser el Gobierno de la Nación o el Consejo de Gobierno de las Comunidades autónomas (art. 59.1).

- Precisar, con suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación (art. 59.2). Estas condiciones y límites son “condiciones indispensables para preservar la autonomía local, que resulta ignorada mediante una habilitación general”¹⁹³ y habrán de ser respetadas por el plan que se apruebe, configurándose en elementos que delimitarán el alcance del propio plan.

- Determinar las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas (art. 59.2). Pudiera parecer que las Administraciones coordinadoras carecen de facultades de control. No obstante, algunas leyes reconocen esta posibilidad, por ejemplo, a través de la subrogación (por ejemplo, *infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.13.2.2)¹⁹⁴. En todo caso, la finalidad de ese control es la de asegurar la eficacia de las medidas coordinadoras¹⁹⁵.

4.3.3.4. El plan sectorial

El instrumento en el que se concreta la facultad de coordinación va a ser el plan sectorial. La coordinación “se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinado de los intereses generales o comunitarios” (esto es, de los intereses gestionados por la Administración coordinadora¹⁹⁶), a través de planes sectoriales (art. 59.1). De este modo, el plan deberá efectuar una definición precisa de esos

¹⁹¹ Apunta L. Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución Española”, pág. 192, que el precepto exige una ley en sentido formal. Véase la STS de 19 de junio de 2001, recurso de casación núm. 5.193/1993, F. D. 3º (RJ 2001/8895).

¹⁹² *Idem*.

¹⁹³ STC 149/1991, de 4 de julio, F. J. 7º D) (RTC 1991/149). Sobre esta resolución, véase: Luis Fajardo Spínola, “Coordinación de la actividad de las diferentes Administraciones sobre la costa (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio)”, *in totum*.

¹⁹⁴ L. Morell Ocaña, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, pág. 269, defiende que el art. 59.2 no habilita, ni permite control alguno de los poderes ejecutivos estatal o autonómico sobre los entes coordinados y que el precepto únicamente admite los controles que realicen las Cortes Generales o Asambleas Legislativas. Este mismo autor, en “La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local”, pág. 125, entiende que, a lo sumo, se podrían admitir mecanismos de incentivación y desincentivación. J. L. Rivero Ysern, *Manual de Derecho Local*, pág. 319, reflexiona sobre algunos casos previstos en las leyes autonómicas reguladoras de régimen local o de algún sector de la acción pública. Así, por ejemplo, i) se acepta la subrogación de la Administración autonómica en caso de incumplimiento por la entidad local de las previsiones del plan sectorial (al respecto: L. Fajardo Spínola, “La coordinación de las Administraciones Públicas”, pág. 753) y ii) se admite que se condicione la concesión de subvenciones por la Comunidad autónoma a la entidad local al cumplimiento de las previsiones contenidas en los planes, etc.

¹⁹⁵ STC 27/1987, de 27 de febrero, recurso de inconstitucionalidad núm. 11/1984, F. J. 8º (RTC 1987/27).

¹⁹⁶ *Cit.*, L. Parejo Alfonso, “Artículo 59”, pág. 1457.

intereses, no admitiéndose configuraciones genéricas de intereses (véase lo señalado en *supra*, parte primera, capítulo segundo, 4.3.1)¹⁹⁷.

Se encomienda a estos planes sectoriales, con el fin de lograr la referida coordinación y en función de los intereses de la Administración coordinadora y coordinada, “la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente” (art. 59.1)¹⁹⁸. La coordinación se proyecta en el “campo de las condiciones teleológicas” que marca el ejercicio de las competencias locales¹⁹⁹. Por el contrario, el plan no podrá contener previsiones relativas a actuaciones locales concretas, ni, en general, a los medios que habrán de emplear para alcanzarlos (véase lo señalado en *supra*, parte primera, capítulo segundo, 4.3.1)²⁰⁰.

4.3.4. La planificación en la legislación autonómica reguladora del régimen local

Algunas leyes autonómicas reguladoras del régimen local han normado los planes sectoriales de coordinación²⁰¹.

Estas normas atribuyen la facultad de coordinar a través de planes sectoriales a los Gobiernos autonómicos y esa atribución la llevará a cabo la legislación sectorial (recuérdese lo dicho en. No obstante, sólo se podrá acudir a la planificación sectorial si se da alguna de las siguientes circunstancias (véase lo señalado en *supra*, parte primera, capítulo segundo, 4.3.3.1): i) que sea necesario para asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones públicas y concorra alguno de los supuestos del art. 10.2 LBRL o cuando se produzcan delegaciones de competencias de la Comunidad autónoma en las entidades locales [arts. 58.1 y 59.1 a) de la Ley andaluza], ii) las técnicas de cooperación voluntaria no permitan asegurar la coherencia en la actuación de las diferentes Administraciones públicas [art. 59.1 b) de la Ley andaluza; art. 105.1 de la Ley castellano-leonesa y art. 148.1 de la Ley catalana] o iii) que los procedimientos de cooperación voluntaria sean inadecuadas en función de las características de la tarea pública de que se trate [art. 59.1 b) de la Ley andaluza –se exige que esa inadecuación sea manifiesta- y art. 105.1 de la Ley castellano-leonesa].

Las leyes autonómicas aportan algunas notas más sobre los planes sectoriales. La participación de las entidades locales interesadas en la tramitación de los planes tendrá que estar garantizada (por ejemplo, art. 161.4 de la Ley aragonesa y 105.3 de la Ley castellano-leonesa. Véase, lo señalado en *supra*, parte primera, capítulo segundo, 4.3.3.2) y esos planes serán previamente informados por un órgano colegiado autonómico (art. 161.4 de la Ley aragonesa y art. 104.2 de la Ley riojana). En segundo lugar, los planes contendrán los criterios

¹⁹⁷ E. Argullol, “La coordinación entre las Comunidades Autónomas y las entidades locales”, pág. 175. Tampoco sería admisible que la coordinación se refiera a actuaciones propias de las Corporaciones locales de carácter instrumental (L. Fajardo Spínola, “La coordinación de las Administraciones Públicas”, pág. 750). Sobre el objeto de la coordinación: L. Morell Ocaña, “La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local”, pág. 122.

¹⁹⁸ Sobre los conceptos “objetivo” y “prioridad”: L. Fajardo Spínola, “La coordinación de las Administraciones Públicas”, págs. 751-752.

¹⁹⁹ E. Argullol, “La coordinación entre las Comunidades Autónomas y las entidades locales”, pág. 166. Añade este autor que la coordinación se situaría al margen de los procesos de codecisión (pág. 166).

²⁰⁰ L. Morell Ocaña, “La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local”, pág. 124.

²⁰¹ Véase, art. 59 de la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio; art. 161 de la Ley aragonesa 7/1999, de 9 de abril; arts. 105 y 106 de la Ley castellano-leonesa 1/1998, de 4 de junio; art. 148 del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril; art. 206 de la Ley gallega 5/1997, de 22 de julio; art. 121 de la Ley madrileña 2/2003, de 11 de marzo y art. 104 de la Ley riojana 1/2003, de 3 de marzo.

de actuación; los objetivos y prioridades de la acción pública en la materia correspondiente; los medios o instrumentos con que se cuente (técnicos, económicos y personales); las bases generales de actuación para programar, financiar y ejecutar las actividades coordinadas; la duración de los mismos y los órganos de vigilancia o los mecanismos de control que puedan establecerse (recuérdese lo dicho en *supra*, parte primera, capítulo segundo, 4.3.3.4 y, en menor medida, 4.2.2.3)²⁰². Por último, los planes sectoriales no podrán afectar a la autonomía de los entes locales para la gestión de las competencias que les son propias, ni tampoco podrán comprometer los recursos locales de manera obligatoria (art. 148.7 de la Ley catalana)²⁰³.

Además, estas leyes autonómicas recogen algunas menciones sobre los planes locales. Los entes locales ejercen sus facultades de programación, planificación y ordenación en el marco de las previsiones de los planes sectoriales (por ejemplo, art. 105.4 de la Ley castellano-leonesa 1/1998. Véase, *supra*, parte primera, capítulo segundo, 4.3.3.2). Asimismo, las normas inciden en que el deber de colaboración que recae en las Administraciones autonómicas y las locales se extiende tanto al proceso de elaboración de los instrumentos de planificación, como posteriormente (art. 106.1 de la Ley castellano-leonesa 1/1998. Véase, *supra*, parte primera, capítulo segundo, 4.3.3.2 e *infra*, parte primera, capítulo quinto, 1.2.2.2). No queda aquí la regulación, puesto que la inobservancia de esta obligación será puesta en conocimiento del órgano colegiado de cooperación local, que dará cuenta de las infracciones cometidas a la Comunidad autónoma para la adopción de las medidas oportunas (art. 106.1 de la Ley castellano-leonesa 1/1998).

5. Competencias en red o sistema

La planificación es el lugar en el que se hace más presente la competencia exclusiva con sujeción. Sin embargo, este tipo de competencia también aparece ligada a las redes o sistemas públicos. La legislación sectorial crea numerosas redes (Red de Oficinas de Turismo, etc.) y sistemas (Sistema de Archivos, Sistema de Bibliotecas, etc.) a la que pertenecerán servicios de distintas Administraciones. Pues bien, el fundamento de estas redes y sistemas es la coordinación, a través de la cual se busca la integración de todas las partes en un todo coherente²⁰⁴. De este modo, la función de coordinar corresponderá a una de las Administraciones que pertenecen a la red o sistema. La pertenencia a la red o sistema es, por regla general, voluntaria y la integración en la misma lleva aparejada consecuencias determinadas, como la utilización de las normas técnicas de la red o sistema –por ejemplo, normas de gestión documental que habrán de aplicar los archivos que formen parte de la Red-, la aceptación de los parámetros que deberán cumplir las instalaciones en las que se preste el servicio –así sucede en las Redes de Oficinas de Turismo- o la utilización de la identificación propia de la Red.

6. Las competencias exclusivas en la legislación sectorial

6.1. Aguas

6.1.1. Competencias obligatorias

²⁰² Por ejemplo, art. 161.3 de la Ley aragonesa; art. 105.2 de la Ley castellano-leonesa; art. 148, apartados 2 y 6, de la Ley catalana; art. 206.2 de la Ley gallega; art. 121.2 de la Ley madrileña y art. 104.1 de la Ley riojana.

²⁰³ La razón de esta segunda prohibición la encontramos en la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 1999, recurso de apelación 9070/1992, F. D. 3º (RJ 1999/3607). Puede verse un resumen de esta Sentencia en J. L. Rivero Ysern, *Manual de Derecho Local*, pág. 319.

²⁰⁴ J. L. Rivero Ysern, “La cooperación interadministrativa local”, pág. 66.

6.1.1.1. Competencias obligatorias legales

Las leyes reguladoras de este sector encomiendan a los municipios diversos *servicios relacionados con el ciclo del agua*, lo que está en consonancia con las previsiones del art. 26.1 a) LBRL²⁰⁵. Así, conforme a las leyes sectoriales, compete a los municipios:

- El servicio de abastecimiento, que incluye la aducción y la distribución. En este sentido, se les atribuye expresamente el servicio de abastecimiento del agua de uso urbano en alta y en baja²⁰⁶.

Las normas, en ocasiones, desglosan el servicio de abastecimiento y atribuyen expresamente a los municipios algunas de las actividades que forman parte de este servicio, como el servicio de distribución domiciliaria de agua potable, esto es, la fase secundaria del abastecimiento o abastecimiento “en baja” [arts. 2.1 y 7 a) de la Ley castellano-manchega 12/2002, de 27 de junio]. Por último, la prestación del servicio de abastecimiento de agua va acompañada de deberes, como el de llevar a cabo “un control periódico y un registro de los consumos de agua realizados y de los análisis de las características de las aguas utilizadas” (art. 20.2 de la citada Ley castellano-manchega).

Estos servicios llevan aparejado un sinfín de deberes (lo que hemos llamado “deberes de deberes”). En este sentido, los municipios proyectan y ejecutan las infraestructuras de abastecimiento y saneamiento, así como sus ampliaciones y renovaciones²⁰⁷, así como el control de la cantidad y calidad de las aguas en los sistemas de abastecimiento [5.1 f) de la Ley cántabra 2/2014, de 26 de noviembre y art. 7 e) de la Ley castellano-manchega 12/2002, de 27 de junio].

- El servicio de saneamiento, que incluiría el alcantarillado y la depuración. Algunas leyes atribuyen expresamente el servicio de saneamiento a los municipios²⁰⁸.

Otras normas optan por desglosar el servicio de saneamiento y atribuyen expresamente a los municipios algunas de las actividades que forman parte de ese servicio, bien el alcantarillado²⁰⁹, bien el control sanitario de las aguas residuales [art. 5 c) de la norma

²⁰⁵ El art. 26.1 LBRL impone a todos los municipios la prestación de determinados servicios vinculados con el agua. Pues bien, como recuerda J. L. Calvo Miranda, “Abastecimiento de agua potable y saneamiento de las aguas residuales urbanas en España”, pág. 300, el art. 103 del Texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, aprobado por el Decreto de 24 de junio de 1955, únicamente obligaba a prestar el servicio de abastecimiento domiciliar de agua potable y el servicio de alcantarillado a los municipios de más de 5.000 habitantes. La generalización de estos servicios a todos los municipios es calificada de acierto por S. Fernández Ramos, “Las competencias municipales de protección ambiental ante el Derecho Comunitario”, pág. 73.

²⁰⁶ Art. 13.1, letras a) y b), de la Ley andaluza 9/2010, de 30 de julio y art. 32.1, letras a) y b), de la Ley aragonesa 10/2014, de 27 de noviembre. Otras veces se atribuye el abastecimiento (domiciliario) de agua potable y, en función de la norma, su control sanitario [art. 5.1 b) de la Ley cántabra 2/2014, de 26 de noviembre; art. 5 a) del Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 3/2003, de 4 de noviembre y art. 5.1. a) de la Ley gallega 9/2010, de 4 de noviembre]. Por otro lado, R. Martín Mateo, “Administración de los recursos hídricos. Aspectos institucionales y modalidades gestoras”, págs. 21, 26 y 27, aborda, entre otros, los conceptos de distribución, abastecimiento y suministro.

²⁰⁷ Art. 7 b) de la Ley castellano-manchega 12/2002, de 27 de junio. En parecidos términos, el art. 5.1 d) de la Ley cántabra 2/2014, de 26 de noviembre. No obstante, esta obligación de disponer de redes de distribución domiciliar de agua potable puede alcanzar únicamente a municipios concretos, por ejemplo, aquellos que cuenten con una población superior a cincuenta habitantes (art. 19.2 de la Ley castellano-manchega 12/2002).

²⁰⁸ Arts. 9 h) y, por conexión, art. 13.1 c) de la Ley andaluza 9/2010, de 30 de julio y art. 32.1, letras c) y d), de la Ley aragonesa 10/2014, de 27 de noviembre.

²⁰⁹ Art. 5.1 c) de la Ley cántabra 2/2014, de 26 de noviembre; art. 7 a) de la Ley castellano-manchega 12/2002, de 27 de junio; art. 5 b) del Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aprobado

catalana, aunque esta norma alude a esta competencia como una obligación de las entidades locales], bien el tratamiento de aguas residuales en ciertos casos [art. 5.1 c) de la Ley gallega, aunque esta norma alude a esta competencia como propia de las entidades locales].

Estos servicios llevan aparejado un sinfín de deberes (deberes de deberes). En este sentido, los municipios i) proyectan y ejecutan las infraestructuras de saneamiento, así como sus ampliaciones y renovaciones²¹⁰ o, más concretamente, la construcción y el mantenimiento de las redes de alcantarillado [art. 6.1 b) de la Ley riojana 5/2000, de 25 de octubre], competencia a la que hay sumar la explotación de esas redes [art. 4.2 b) de la Ley murciana 3/2000, de 12 de julio –esta competencia no se limita a la red de saneamiento- y art. 4.2 b) de la Ley valenciana 2/1992, de 26 de marzo –esta competencia no se limita a la red de saneamiento-], ii) autorizan los vertidos efectuados en fosas sépticas o en cualquier punto de la red municipal de alcantarillado²¹¹, iii) controlan los vertidos a la red municipal de saneamiento o de alcantarillado²¹² y iv) establecen medidas o programas de reducción de la presencia de sustancias peligrosas en dicha red [art. 13.1 g) de la Ley andaluza y art. 32.1 g) de la Ley aragonesa] y medidas correctoras [art. 4.2 d) de la Ley murciana y art. 4.2 d) de la Ley valenciana].

Asimismo, existen “deberes de deberes” vinculados tanto a los servicios de abastecimiento y saneamiento. En primer lugar, la aprobación de tarifas, al menos a simple vista, es una competencia obligatoria municipal. En este sentido, los municipios aprobarán las tasas o tarifas como contraprestación por los servicios del ciclo integral del agua de uso urbano que preste [art. 13.1 f) de la Ley andaluza 9/2010, de 30 de julio] o, de forma específica, por la prestación de los concretos servicios que presten [art. 5.1 e) de la Ley cántabra 2/2014, de 26 de noviembre y art. 3.2 d) de la Ley asturiana 1/1994, de 21 de febrero], como puede ser el servicio de alcantarillado²¹³. Las leyes establecen requisitos o condicionantes a la hora de aprobar esas tarifas. Por ejemplo, el Gobierno regional podrá fijar, mediante Decreto, tarifas mínimas orientativas para los servicios de abastecimiento y alcantarillado (art. 2.2 de la Ley asturiana 1/1994, de 21 de febrero). Antes de concluir, hay que advertir que, de acuerdo con otras leyes, esta autorización de tarifas es claramente una competencia compartida mediante una técnica de control (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.1.3.2). En segundo lugar, está la obligación de adaptar las ordenanzas municipales reguladoras de la prestación del servicio de abastecimiento, saneamiento y depuración a las determinaciones de la Ley autonómica, estableciéndose, en ocasiones, un plazo máximo para llevar a cabo esa adaptación (apartado primero de la disposición adicional segunda de la Ley

por el Decreto Legislativo catalán 3/2003, de 4 de noviembre; art. 5 b) de la Ley gallega 9/2010, de 4 de noviembre y art. 4.2 a) de la Ley murciana 3/2000, de 12 de julio –este precepto únicamente se refiere a la planificación del alcantarillado-.

²¹⁰ Por ejemplo, art. 7 b) de la Ley castellano-manchega 12/2002, de 27 de junio.

²¹¹ Art. 13.1 h) de la Ley andaluza 9/2010, de 30 de julio; art. 32.1 h) de la Ley aragonesa 10/2014, de 27 de noviembre; art. 101.2 del Texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio y art. 4.2 d) de la Ley murciana 3/2000, de 12 de julio. En similares términos, los arts. 5.1 y 10 de la Ley asturiana 5/2002, de 3 de junio.

²¹² Art. 13.1 g) de la Ley andaluza 9/2010, de 30 de julio; art. 32.1 g), *ab initio*, de la Ley aragonesa 10/2014, de 27 de noviembre; art. 3 e) de la Ley asturiana 1/1994, de 21 de febrero; art. 5.1 g) de la Ley cántabra 2/2014, de 26 de noviembre; art. 7 f) de la Ley castellano-manchega 12/2002, de 27 de junio; art. 4.2 d) de la Ley murciana 3/2000, de 12 de julio; art. 6.1 d) de la Ley riojana 5/2000, de 25 de octubre y art. 4.2 d) de la Ley valenciana 2/1992, de 26 de marzo.

²¹³ Art. 4.2 c) de la Ley murciana 3/2000, de 12 de julio; art. 6.1 c) de la Ley riojana 5/2000, de 25 de octubre y art. 4.2 c) de la Ley valenciana 2/1992, de 26 de marzo.

cántabra 2/2014, de 26 de noviembre y disposición final primera de la Ley castellano-manchega 12/2002, de 27 de junio).

El *ejercicio de la potestad sancionadora* se configura como una competencia obligatoria de los municipios (o de las entidades locales, dependiendo de la norma); ejercicio que lleva implícito el deber de aprobar reglamentos que tipifiquen infracciones y sanciones en relación con los usos del agua realizados en el ámbito de sus competencias [Art. 13.1 i) de la Ley andaluza 9/2010, de 30 de julio y art. 32.1 i) de la Ley aragonesa 10/2014, de 27 de noviembre] y la instrucción y resolución de los expedientes sancionadores²¹⁴. En este sentido, algunas leyes sectoriales circunscriben la potestad sancionadora local a las “infracciones relativas a instalaciones gestionadas por ellas” [art. 61 d) de la Ley castellano-manchega 12/2002, de 27 de junio] y a los vertidos a las redes de alcantarillado [arts. 6 k) y 7 f) de la Ley castellano-manchega 12/2002].

Finalmente, los municipios con más de diez mil habitantes “deberán obligatoriamente” aprobar *planes de emergencia ante situaciones de sequía* (art. 63.2 y, por conexión, disposición adicional sexta de la Ley andaluza 9/2010, de 30 de julio).

6.1.1.2. Competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena

En el presente sector encontramos ejemplos de competencias obligatorias derivadas de planes, de resoluciones administrativas y de proyectos de obras.

Comenzando con las competencias obligatorias derivadas de *planes*, hay que acudir a la normativa andaluza, aragonesa y navarra. La ley andaluza 9/2010, de 30 de julio, admite que la consejería competente elabore un plan de actuación cuando el rendimiento en las redes de abastecimiento sea inferior al que se determine reglamentariamente (apartados 1 y 2 del art. 33). Ese plan, una vez aprobado por el Consejo de Gobierno, será de obligado cumplimiento para la entidad local (art. 33.2). Entre otras determinaciones, el plan podrá “limitar temporalmente en los instrumentos de ordenación los incrementos de suelo urbanizable, así como la transformación, en su caso, de suelo urbanizable no sectorizado a suelo urbanizable sectorizado u ordenado, en tanto no se subsanen las deficiencias en el rendimiento de las redes de abastecimiento” (art. 33.2). No obstante, para que la Administración regional pueda adoptar este tipo de medidas será preciso una previa audiencia de las entidades locales afectadas (art. 33.2). El segundo ejemplo nos lo proporciona la Ley aragonesa 10/2014, de 27 de noviembre. La Administración regional elaborará planes de abastecimiento, saneamiento y depuración [arts. 44 y 52, apartados 1 y 5]. En el supuesto de que exista contradicción entre estos planes y los instrumentos de planificación urbanística, éstos últimos deberán ser revisados para adaptarse a las determinaciones de la planificación hidrológica [arts. 47.2 y 53 c)]. En cuanto a la Ley foral 10/1988, de 29 de diciembre, la Administración foral aprobará un Plan Director [art. 2.1 a)] que puede generar dos tipos de obligaciones a los municipios: realizar y gestionar las obras y los servicios de saneamiento definidos en el Plan Director como de ámbito local [art. 3.1 b)]²¹⁵ y realizar y gestionar de forma asociada, con todas las entidades locales afectadas, las obras y servicios que sean calificados por el Plan Director como de superior ámbito territorial que un término municipal [art. 3.1 c)]. Se trata de obligaciones que sólo tendrán que acometer los municipios si así se plasma en el Plan Director.

²¹⁴ Arts. 61 d) y 62.1 de la Ley castellano-manchega 12/2002, de 27 de junio; art. 50.1 de la Ley cántabra 2/2014, de 26 de noviembre y art. 30.2 de la Ley riojana 5/2000, de 25 de octubre.

²¹⁵ Sobre las obras municipales, véase: M. Álvarez Fernández, *El abastecimiento de agua en España*, págs. 678-682. Sobre las obras hidráulicas autonómicas y locales, véase: C. Escuin Palop, *Presente y futuro del derecho de aguas en España*, págs. 142-143.

En cuanto a las competencias obligatorias derivadas de resoluciones administrativas, será obligatoria la *gestión de los servicios del agua por los municipios dentro del sistema de gestión supramunicipal del agua de uso urbano* cuando así se establezca mediante resolución motivada de la consejería competente, previa audiencia a los municipios interesados (art. 32, especialmente apartado 4, de la Ley andaluza 9/2010).

Otro ejemplo nos lo proporciona la Ley cántabra 2/2014, de 26 de noviembre. Conforme a esta norma, las *Ordenanzas locales deberán adaptarse a lo establecido en el Plan General de Abastecimiento y saneamiento de Cantabria* (apartado primero de la disposición adicional segunda); Plan que es aprobado por la Administración regional (art. 12.6).

Por último, debemos examinar las *competencias obligatorias derivadas de la aprobación de proyectos de obras hidráulicas de ámbito o trascendencia supramunicipal o comarcal* [art. 56.1, letras a) y d), de la Ley aragonesa 10/2014, de 27 de noviembre]. La aprobación de estas obras por la Administración regional será comunicada a los órganos urbanísticos [art. 56.1 d) y, por conexión, arts. 15.1 g), 19.2 d) 1º, de la Ley aragonesa], al objeto de “que se inicie, en su caso, el procedimiento de alteración o modificación del planeamiento urbanístico municipal para adaptarlo a la implantación de las nuevas infraestructuras o instalaciones” [art. 56.1 d) de la Ley]. Por tanto, sólo surge esta competencia obligatoria de adaptar el planeamiento cuando se aprueben los referidos proyectos de obras.

6.1.2. Competencias potestativas

Un primer ejemplo de competencia potestativa lo encontramos con ocasión de la regulación de la *potestad sancionadora*. Por ejemplo, las Ordenanzas municipales podrán desarrollar y complementar el sistema de infracciones y sanciones previstas en la ley sectorial (art. 21.2 de la Ley riojana 5/2000, de 25 de octubre). Del mismo modo, las ordenanzas municipales podrán tipificar infracciones y establecer sanciones (arts. 112 de la Ley andaluza 9/2010, de 30 de julio y 107 de la Ley aragonesa 10/2014, de 27 de noviembre), estableciendo las leyes sectoriales algunos principios a los que deberá atenerse la potestad reglamentaria municipal (véase apartados 1, 2 y 3 del art. 107 de la Ley aragonesa). En esta misma línea, las ordenanzas locales podrán regular un régimen de infracciones propio que desarrolle los criterios mínimos de antijuridicidad reflejados en la norma (art. 62.2 de la Ley vasca 1/2006, de 23 de junio) y “podrán... establecer sanciones pecuniarias, de suspensión de autorizaciones, cierre de instalaciones o prohibición de utilización de instalaciones o servicios públicos” (art. 62.3)²¹⁶. Por otro lado, las entidades locales, en el ejercicio de sus competencias, podrán adoptar *medidas cautelares* (arts. 62.4 de la Ley vasca); medidas que son descritas en las leyes (por ejemplo, en el art. 59, apartados 2 y 3, de la Ley vasca).

También existen competencias potestativas en relación con el *ejercicio de la potestad tributaria*. En este sentido, los ayuntamientos podrán establecer figuras tributarias destinadas a financiar la construcción de las instalaciones de saneamiento y depuración²¹⁷. Asimismo, los municipios podrán repercutir la tasa autonómica de abastecimiento de agua, que es un tributo propio de la Comunidad autónoma (art. 38 de la Ley cántabra 2/2014, de 26 de noviembre), en sus tarifas, de modo que los usuarios finales del servicio sean quienes abonen esa tasa (art. 41.2).

²¹⁶ Sobre esta cuestión, véase el trabajo de F. Velasco Caballero y S. Díez Sastre, “Ordenanzas locales y reserva de ley sancionadora”, *in totum*.

²¹⁷ Art. 91.1 de la Ley aragonesa 10/2014, de 27 de noviembre y art. 113.7 del Texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

6.1.3. Competencias exclusivas con sujeción

Este sector presenta un elevado número de ejemplos de competencias exclusivas con sujeción, que se centran en aspectos como los planes²¹⁸, las instalaciones, las obras y los reglamentos-marco.

Empezando con los *planes*, es necesario poner de manifiesto la existencia de previsiones y criterios globales, fijados a través de planes, que abordan cuestiones que trascienden del estricto ámbito municipal²¹⁹. Así, las entidades locales deberán acomodarse a esos planes, que fijan los ámbitos temporales y espaciales de las actuaciones o intervenciones locales²²⁰.

La idea de vinculación de las entidades locales a los planes autonómicos es una constante en las leyes sectoriales²²¹. Uno de los efectos de la aprobación de estos Planes por la Administración regional va a consistir en la vinculación de la actividad de las entidades locales a lo que en ellos se determine [art. 53. 1 a) y, por conexión, arts. 16 j), 44 y 52, apartados 1 y 5, de la Ley aragonesa 10/2014, de 27 de noviembre]. Estos planes autonómicos deberán contener “los criterios generales, en coherencia con los planes de sequía, para la elaboración por parte de las entidades locales afectadas de sus planes de emergencia” [art. 36.1 d) y, por conexión, art. 38.1 de la Ley gallega 9/2010, de 4 de noviembre] y fijarán los objetivos y prioridades de la acción pública y las actuaciones de la Comunidad autónoma y de las entidades locales afectadas por ellos se sujetarán a sus determinaciones (art. 6.3 y, por conexión, art. 11.1 de la Ley murciana 3/2000, de 12 de julio y art. 6.3 de la Ley valenciana 2/1992, de 26 de marzo). Dos últimas circunstancias a destacar. Por un lado, dada la trascendencia de estos planes, deberá garantizarse la participación de las entidades locales durante la tramitación de los mismos (art. 6.2 de la Ley murciana). Por otro lado, la razón de ser de estos planes es la coordinación de las actuaciones de la Comunidad autónoma y de las entidades locales en esta materia (art. 6.1 de la Ley murciana)²²².

²¹⁸ B. Setuain Mendía, “Un aspecto de la política del agua en Navarra: el saneamiento y depuración de las aguas residuales”, págs. 90-92, explica la vinculación de los Planes Hidrológicos de Cuenca al Plan Hidrológico Nacional; vinculación que tendría su razón de ser en la coordinación (pág. 92). Asimismo, sobre la vinculación de los entes locales al Plan Director de Depuración y Saneamiento (págs. 94-96), señala que la vinculación respondería a razones de coordinación; ya que buscaría evitar conflictos de atribuciones, garantizar la coherencia y efectividad de la actuación de las entidades locales, asegurando su adaptación y compatibilidad con las líneas básicas que en esa materia ha establecido la Comunidad foral (pág. 96). Por otro lado, S. Fernández Ramos, “Las competencias municipales de protección ambiental ante el Derecho Comunitario”, pág. 72, considera que la planificación se configura como una técnica para resolver los delicados y enconados conflictos entre intereses locales y supralocales.

²¹⁹ L. Morell Ocaña, “Abastecimiento y saneamiento de agua de la Comunidad de Madrid”, pág. 506, deja caer una idea relevante. En concreto, plantea hasta que punto las entidades locales pueden, a la luz de estos planes definidores de intereses comunitarios, asumir sus responsabilidades.

²²⁰ B. Setuain Mendía, “Un aspecto de la política del agua en Navarra: el saneamiento y depuración de las aguas residuales”, pág. 95.

²²¹ Por ejemplo, la competencia municipal sobre el suministro propiamente urbano debe respetar los puntos de traida de agua en alta que fije la planificación autonómica en ejercicio de sus competencias sobre las redes supramunicipales de captación, embalse y conducción de las aguas (J. L. Calvo Miranda, “Abastecimiento de agua potable y saneamiento de las aguas residuales urbanas en España”, pág. 303).

²²² L. Casado Casado, *Los vertidos en aguas continentales*, págs. 59 y 60, señala que la planificación general de saneamiento elaborada por la Comunidad autónoma “ejerce un claro papel coordinador” y supone “la sujeción de la actividad local a limitaciones específicas”.

Avanzando un poco más, los municipios (o entidades locales) podrán elaborar planes y proyectos, en el marco de la planificación que la Comunidad autónoma²²³. Por tanto, la sujeción es clara y responde a la necesidad de coordinar las actuaciones autonómicas y locales en la materia, realizándose esa coordinación mediante la planificación global de las mismas (art. 6.1 de la Ley valenciana). En este sentido, los municipios podrán hacer uso de su potestad de ordenación de los servicios del agua (dentro de esta política de ordenación se incluye la planificación), pero deberán hacerlo respetando lo establecido en la planificación hidrológica y en los planes y proyectos aprobados en el ámbito de la demarcación hidrológica (art. 32.3 de la Ley aragonesa 10/2014, de 27 de noviembre).

En cuanto a las *instalaciones*, la gestión de las instalaciones de saneamiento y depuración declaradas de interés general de la Comunidad autónoma corresponde a las entidades locales [art. 6.2 c) de la Ley riojana 5/2000, de 25 de octubre]; gestión que se realizará “en el marco de lo que disponga el Plan Director de Saneamiento y Depuración” [art. 6.2 c)].

Por otro lado, la declaración de interés general de algunas *obras y servicios* –los colectores generales y las instalaciones de depuración– (véase, art. 5.1 de la Ley riojana 5/2000, de 25 de octubre) no excluye las competencias municipales sobre tales obras y servicios, si bien las facultades municipales “quedan sujetas a coordinación de acuerdo con los objetivos y prioridades establecidas en el Plan Director”, todo ello de conformidad con el art. 59 LBRL (art. 5.3 de la Ley riojana).

Por último, la ley habilita a la Administración autonómica para la aprobación de un Reglamento marco de prestación del servicio de abastecimiento (art. 31.3 de la Ley gallega 9/2010, de 4 de noviembre) y de un Reglamento marco de prestación del servicio de saneamiento y depuración de aguas residuales (art. 32.3) y en dichos reglamentos deberá fijarse el plazo de adaptación de las ordenanzas locales a las determinaciones de los Reglamentos marco de prestación de esos servicios (arts. 31.3 y 32.3). Estos *reglamentos-marco* son definidos como una técnica armonizadora de las ordenanzas locales (preámbulo de la ley), lo que nos inclina a considerar que estamos ante una competencia exclusiva con sujeción.

6.1.4. Conclusiones

Los municipios, en los términos que fije la legislación sectorial y atendiendo a lo establecido en el art. 25.2 c) LBRL, ejercerán competencias referidas al abastecimiento de agua potable a domicilio –la LBRL, hasta su modificación por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, se refería al suministro de agua [art. 25.2 l) en su redacción inicial]– y a la evacuación y tratamiento de aguas residuales. Además, todos los municipios habrán de prestar ciertos servicios de forma obligatoria (servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable²²⁴ y alcantarillado²²⁵). Pues bien, el problema surge en que muchas de las

²²³ Art. 4.1 b) de la Ley murciana 3/2000, de 12 de julio y art. 4.1 b) y, por conexión, arts. 3.1 a), 6.1, 7 y 8 de la Ley valenciana 2/1992, de 26 de marzo.

²²⁴ J. L. Calvo Miranda, “Abastecimiento de agua potable y saneamiento de las aguas residuales urbanas en España”, pág. 297; J. F. Mestre Delgado, “Abastecimiento de agua a poblaciones”, págs. 40-42 y J. Tornos Mas, “Competencias municipales para la ordenación y gestión de servicios públicos”, pág. 33, recuerdan que el abastecimiento o suministro de agua siempre se ha concebido en la legislación como un servicio local. [Puede consultarse la evolución histórica de las competencias locales en materia de abastecimiento en M. Álvarez Fernández, *El abastecimiento de agua en España*, págs. 88-93 y A. Menéndez Rexach, “El Derecho al agua en la legislación española”, págs. 41-46]. No obstante, el servicio de abastecimiento (sobre el concepto de abastecimiento: M. Álvarez Fernández, *El abastecimiento de agua en España*, pág. 243 y ss. y C. González-Antón Álvarez, *El uso del agua por las Administraciones Locales*, págs. 93-94) es una responsabilidad compartida entre la Comunidad autónoma y los ayuntamientos. La primera es competente en relación con la

competencias exclusivas que hemos estudiado [prestación de los servicios que se derivan del art. 26.1 a) LBRL, etc.] no encajan muy bien con el tratamiento de simple concesionario que el Texto refundido de la Ley de Aguas dispensa a los ayuntamientos [por ejemplo, los arts. 2, 17 c) y d), 24 a), 55 y, sobre todo, art. 59, especialmente, apartado 5]²²⁶. Por ahondar algo más en esta cuestión, se ha destacado que, a diferencia de lo que sucede con los municipios, la normativa de aguas permite el aprovechamiento directo de las aguas públicas por parte de las Administraciones estatales y autonómicas, sin necesidad de tramitar concesión alguna, siendo suficiente con una simple autorización (art. 59.5 del Texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio)²²⁷. Este hecho es el que justifica que se haya dicho que las entidades locales reciben un trato absolutamente discriminatorio²²⁸.

Otra cuestión relevante es la existencia de circunstancias que nos permiten afirmar que los municipios ven recortadas, en la práctica, sus competencias. Por ejemplo, aspectos propios de la titularidad del servicio como la potestad tarifaria²²⁹ o la planificación están condicionadas; en el caso de la potestad tarifaria, por la previa autorización autonómica y, en el segundo aspecto, por la planificación hidrológica estatal y autonómica. En esta línea, se ha apuntado que las Comunidades autónomas se han reservado un amplio espacio para sí mismas, basándose en el carácter supramunicipal de las actividades relacionadas con el agua (especialmente las de depuración)²³⁰. Asimismo, la regulación de otros sectores (sanidad, ordenación del territorio, etc.) incide en las condiciones para la prestación del servicio y se imponen a la libre decisión del titular del servicio. A estos aspectos hay que sumar otros centrados en la propia dificultad municipal para ejercitar sus competencias, lo que les obliga a

aducción o distribución en alta y los segundos responden del suministro domiciliario o distribución en baja, es decir, se les reserva el suministro del líquido elemento desde los depósitos municipales hasta las instalaciones interiores o tuberías de canalización de las edificaciones (J. L. Calvo Miranda, “Abastecimiento de agua potable y saneamiento de las aguas residuales urbanas en España”, págs. 302-303).

²²⁵ El servicio de saneamiento es una responsabilidad compartida entre la Comunidad autónoma y los ayuntamientos. La primera es competente en relación con la depuración y los segundos responden del alcantarillado, que comprende la recogida de las aguas residuales y pluviales y su evacuación a los colectores generales o a los puntos de vertido final (J. L. Calvo Miranda, “Abastecimiento de agua potable y saneamiento de las aguas residuales urbanas en España”, pág. 303). F. J. García Gil, *Prontuario de protección municipal del medio ambiente urbano*, págs. 501, 527 y 539; C. González-Antón Álvarez, *El uso del agua por las Administraciones Locales*, págs. 116-119 y B. Setuáin Mendía, “Saneamiento de aguas residuales urbanas”, págs. 879-88 abordan los concepto de saneamiento, depuración, etc.

²²⁶ M. J. Alonso Mas, “Artículos 25, 26, 27 y 28”, pág. 471; J. F. Mestre Delgado, “Abastecimiento de agua a poblaciones”, pág. 44; J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, especialmente pág. 357 y J. Tornos Mas, “Competencias municipales para la ordenación y gestión de servicios públicos”, pág. 34. L. Morell Ocaña, “Abastecimiento y saneamiento de agua de la Comunidad de Madrid”, págs. 495-497, destaca que el servicio de abastecimiento es de titularidad municipal, pero el municipio no es el titular del caudal.

²²⁷ Así lo destacan M. Álvarez Fernández, *El abastecimiento de agua en España*, pág. 385; A. Gallego Anabitarte, A. Menéndez Rexach y J. M. Díaz Lema, *El derecho de aguas en España*, pág. 529 y P. Herráez Vilas, y X. Vicens Pedret, *Derecho de aguas para Entes locales*, pág. 87.

²²⁸ C. González-Antón Álvarez, *El uso del agua por las Administraciones Locales*, págs. 140 y 143-144.

²²⁹ A. Embid Irujo, “Los servicios públicos del agua: su problemática jurídica con atención especial al abastecimiento y depuración de las aguas residuales”, págs. 43-44, entiende que la autorización autonómica de la tarifa no viola el “principio la autonomía municipal proclamada en la Constitución”.

²³⁰ *Cit.*, S. A. Álvarez Carreño, *El régimen jurídico de la depuración de las aguas residuales urbanas*, pág. 285.

buscar ámbitos territoriales mayores, a través de la constitución de consorcios, mancomunidades etc.²³¹

6.2. Archivos

6.2.1. Competencias obligatorias

Las competencias obligatorias a las que iremos haciendo referencia en este epígrafe son competencias obligatorias legales; no habiéndose detectado la existencia de competencias obligatorias derivadas de actuación ajena.

La *existencia de un archivo municipal* está prevista en las leyes del sector, si bien unas leyes extienden esta competencia obligatoria a todos los municipios²³² y otras limitan esta competencia a los municipios de más de diez mil habitantes²³³. Finalmente, una ley declarara que las entidades locales con menos de quince mil habitantes “tendrán su correspondiente archivo” (art. 30.1 de la Ley foral 12/2007, de 4 de abril) y los municipios de más de 15.000 habitantes deben disponer de un sistema archivístico propio (art. 29.1 de la Ley foral)²³⁴.

Esta competencia lleva aparejada un sinfín de deberes (lo que hemos llamado deberes de deberes) a los que habrá de atenerse el municipio a la hora de ejercer su competencia sobre los archivos municipales. Son numerosas las referencias a i) la conservación, custodia y organización de los fondos documentales²³⁵ y ii) a los medios técnicos (instalaciones, etc.)²³⁶, humanos²³⁷ y económicos (disposición adicional quinta de la Ley catalana 10/2001, de 13 de julio).

²³¹ J. Tornos Mas, “Competencias municipales para la ordenación y gestión de servicios públicos”, pág. 35, se pronuncia en este mismo sentido. Asimismo, J. A. Santamaría Pastor, “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, págs. 148-149, considera que los servicios relacionados con el agua deben ser prestados por un nivel supramunicipal (en este mismo sentido, E. Arimany y M. Magide, “El necesario replanteamiento de los servicios públicos. Dos ejemplo paradigmáticos: el abastecimiento del agua a poblaciones y la atención sanitaria especializada”, pág. 89), sobre todo en zonas de urbanización intensiva.

²³² Art. 49.1 de la Ley andaluza 7/2011, de 3 de noviembre –el precepto alude a las entidades locales y no sólo a los municipios- y art. 46.1 de la Ley balear 15/2006, de 17 de octubre.

²³³ Art. 31.1 de la Ley catalana 10/2001, de 13 de julio; art. 36.2 de la Ley extremeña 2/2007, de 12 de abril y art. 36.1 de la Ley valenciana 3/2005, de 15 de junio.

²³⁴ Conforme a esta regulación, el archivo se configura como un servicio municipal mínimo (S. Fernández Ramos, “Aproximación a la ley 7/2001, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental”, págs. 53 y 71).

²³⁵ Art. 46.2 de la Ley balear 15/2006, de 17 de octubre; art. 16.2 y, con carácter general, arts. 5.1 c) y 29.1 de la Ley cántabra 3/2002, de 28 de junio; art. 27 de la Ley castellano-leonesa 6/1991, de 19 de abril; apartados 1 y 3 del art. 34 de la Ley extremeña 2/2007, de 12 de abril y art. 16.1 y, especialmente, arts. 34 y 35, apartados 1 y 2, de la Ley valenciana 3/2005, de 15 de junio. Por otro lado, A. Sánchez Blanco, en su trabajo “El sistema de archivos: De las referencias histórico-culturales a las bases de las Administraciones Públicas”, critica el carácter esencialmente histórico que la normativa ha venido otorgando a los archivos administrativos (por ejemplo: págs. 361-362, 375 y 381).

²³⁶ Art. 49.5 de la Ley balear 15/2006, de 17 de octubre; art. 20.1 y, por conexión, arts. 7, 8 c) y 11.1 g) de la Ley cántabra 3/2002, de 28 de junio; art. 36.1 de la Ley extremeña 2/2007, de 12 de abril; arts. 6, 7 d), 12 c), 29.2 –precepto que incluye obligaciones concretas para los municipios de más de quince mil habitantes-, 29.6 y 30.3 de la Ley foral 12/2007, de 4 de abril; art. 24.2 de la Ley madrileña 4/1993, de 21 de abril y art. 8.1 c) y, por conexión, arts. 3 a) y 7.4 d) de la Ley valenciana 3/2005, de 15 de junio.

²³⁷ Art. 49.3 de la andaluza 7/2011, de 3 de noviembre –este precepto circunscribe esta obligación a los municipios de más de 15.000 habitantes-; arts. 18.1 h) y 25 de la Ley aragonesa 6/1986, de 28 de noviembre; art. 20.2 y, por conexión, arts. 7, 8 c) y 11.1 g) de la Ley cántabra 3/2002, de 28 de junio; art. 30.3 de la Ley castellano-manchega 19/2002, de 24 de octubre –la obligación prevista en este precepto se refiere a municipios

6.2.2. Competencias potestativas

La competencia potestativa en la que nos vamos a fijar gira en torno al *depósito de documentos*. En este sentido, los archivos municipales pueden acoger documentación de interés histórico o cultural de otras personas físicas o jurídicas relacionadas con el municipio (art. 32.3 de la Ley catalana 10/2001, de 13 de julio. En esta misma línea, art. 38 de la Ley valenciana 3/2005, de 15 de junio).

6.2.3. Competencias exclusivas con sujeción

La gestión documental de los archivos públicos “se ajustará a las normas y los planes” que establezca la Administración autonómica [art. 19 y, por conexión, art. 13 b) de la Ley valenciana 3/2005, de 15 de junio]. En efecto, la Comunidad autónoma podrá elaborar planes sectoriales para cada tipo de archivo (art. 19) y normas técnicas y de procedimiento para la gestión de los archivos del sistema archivístico [art. 9 b) de la norma valenciana]. Por otro lado, los archivos integrados en el sistema archivístico autonómico [entre los que están los archivos de los entes locales: art. 29 g) de la Ley balear 15/2006, de 17 de octubre] pueden hacer expurgos de fondos, “siguiendo las líneas generales acordadas en la Comisión Técnica Interinsular de Archivos” [art. 23.2 de la Ley balear]; configurándose esta Comisión como un órgano colegiado de carácter técnico, adscrito a la consejería competente (art. 31.1).

6.2.4. Conclusiones

Las competencias municipales en este sector son básicamente de naturaleza obligacional; siendo la creación de archivos la obligación más notable. En todo caso, hay que advertir que los archivos municipales no son archivos dependientes de la Administración autonómica, sino que han de reputarse como archivos constitutivos de un subsistema autónomo²³⁸. Pues bien, esta competencia obligatoria no siempre se establece para todos los municipios, sino únicamente a los que superen determinada población²³⁹. En todo caso, esta competencia lleva aparejada la imposición de obligaciones relacionadas con las instalaciones, los medios técnicos y los recursos humanos –aspectos en los que aún queda mucho camino por recorrer–; obligaciones que, previsiblemente, serán pormenorizadas en los correspondientes desarrollos reglamentarios. Esa pormenorización resulta realmente necesaria en no pocos aspectos, como, por ejemplo, en la adopción de criterios sobre la gestión documental²⁴⁰. Por último, se ha denunciado la escasa colaboración por parte de las Administraciones supramunicipales, ya que esa colaboración se limita a la concesión de subvenciones²⁴¹.

de más de veinte mil habitantes–; arts. 6, 7 d), 12 b) y 29, apartados 3 y 4, –precepto que incluye obligaciones concretas para los municipios de más de quince mil habitantes– de la Ley foral 12/2007, de 4 de abril; arts. 6.1 B c) y 10 de la Ley murciana 6/1990, de 11 de abril; art. 24.2 de la Ley madrileña 4/1993, de 21 de abril y art. 24.1, e indirectamente, arts. 3 a), 7.4 d), 8.1 b), 13 b) y 24.2 de la Ley valenciana 3/2005, de 15 de junio. Por otro lado, J. Boadas i Raset; L.-E. Casellas i Serra y X. Tarraubella i Mirabet, “Archivos, Administración Local y legislación: funciones y competencias, carencias y propuestas”, pág. 3.279, advierten de la necesidad de que se proceda a la definición del personal responsable de la gestión de los archivos (titulación, formación, etc.).

²³⁸ S. Fernández Ramos, “Aproximación a la ley 7/2001 de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental”, pág. 54 (y, por conexión, págs. 51 y 52).

²³⁹ J. Boadas i Raset; L.-E. Casellas i Serra y X. Tarraubella i Mirabet, “Archivos, Administración Local y legislación: funciones y competencias, carencias y propuestas”, págs. 3.275-3.276 y 3.279, critican abiertamente este hecho.

²⁴⁰ J. Boadas i Raset; L.-E. Casellas i Serra y X. Tarraubella i Mirabet, “Archivos, Administración Local y legislación: funciones y competencias, carencias y propuestas”, págs. 3.277-3.278 y 3.280.

²⁴¹ J. Boadas i Raset; L.-E. Casellas i Serra y X. Tarraubella i Mirabet, “Archivos, Administración Local y legislación: funciones y competencias, carencias y propuestas”, pág. 3.279.

Por lo que se refiere a las competencias potestativas, éstas son más bien escasas, siendo la más relevante la relativa a los depósitos. En cuanto a las competencias exclusivas con sujeción, las mismas se circunscriben a la gestión documental de los archivos integrados en redes. Esta gestión debería llevarse a cabo conforme a los planes autonómicos o a los criterios o a las líneas generales que establezcan órganos colegiados autonómicos.

Si nos atenemos a que el art. 25.2 LBRL obliga a encomendar a los municipios competencias en relación con la ocupación del tiempo libre [letra l)] y con la promoción de equipamientos culturales [letra m)], las competencias recogidas en estas leyes satisfacen las previsiones de la LBRL.

6.3. Bibliotecas

6.3.1. Competencias obligatorias

La única competencia obligatoria existente en este sector es una competencia obligatoria legal y se refiere a la *creación de bibliotecas*. Los municipios de más de 5.000 habitantes deberán contar con biblioteca pública²⁴². Algunas normas rebajan este umbral, de forma que todos los municipios con más de mil habitantes dispondrán de biblioteca pública local (arts. 3 y, sobre todo, 9.2 de la Ley extremeña 6/1997, de 29 de mayo).

Las leyes sectoriales fijan otras competencias obligatorias para municipios concretos. En este sentido, los municipios de población inferior a mil habitantes deberán contar con una agencia de lectura (art. 9.2 de la Ley extremeña) y los municipios que excedan de veinte mil habitantes prestarán el servicio de biblioteca de forma descentralizada, a través de una biblioteca central y de bibliotecas sucursales (de barrio o de proximidad) y, en su caso, también a través de servicios móviles²⁴³. Los municipios de más de treinta mil habitantes prestarán el servicio de lectura pública de manera descentralizada²⁴⁴.

No obstante, las leyes no se limitan a recoger la competencia obligatoria de crear bibliotecas municipales, sino que también precisan los servicios que, como mínimo, habrán de prestar estas bibliotecas (apartados primero y segundo del art. 18 de la Ley cántabra) o fijan una serie de requisitos mínimos, en cuanto a accesibilidad, superficie, plantilla y horario (art. 26.2 de la Ley valenciana)²⁴⁵.

6.3.2. Competencias potestativas

La *prestación de algunos servicios de biblioteca* puede ser, en ciertas ocasiones, una competencia potestativa. Por ejemplo, el servicio de biblioteca pública en los municipios de hasta 5.000 habitantes podrá prestarse por éstos (arts. 22.1 y 37.3 de la Ley andaluza 16/2003, de 22 de diciembre). Asimismo, “los núcleos de menos de 2.000 habitantes podrán ser atendidos por servicios bibliotecarios móviles”, que dependan de la biblioteca central

²⁴² Art. 22, especialmente apartado 2, de la Ley andaluza 16/2003, de 22 de diciembre; art. 27.1 de la Ley aragonesa 7/2015, de 25 de marzo; art. 19.2 de la Ley cántabra 3/2001, de 25 de septiembre; art. 39.2 de la Ley catalana 4/1993, de 18 de marzo y arts. 24.2 y 26.1 de la Ley valenciana 4/2011, de 23 de marzo.

²⁴³ Art. 22.3 de la Ley andaluza; art. 9.3 de la Ley extremeña y arts. 13.1 y, sobre todo, 15.1 de la Ley gallega 5/2012, de 15 de junio.

²⁴⁴ Art. 39.3 de la Ley catalana. A estos efectos, deberá estarse a lo señalado en el Mapa de Lectura Pública (art. 39.3), cuya aprobación corresponde a la Administración regional (art. 28.1). Esta circunstancia aproxima esta competencia obligatoria a las competencias exclusivas con sujeción (*supra*, parte primera, capítulo segundo, 4).

²⁴⁵ J. García Fernández, “El régimen jurídico de las Bibliotecas tras la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas”, págs. 311-316, comenta el art. 13 de la Ley estatal 10/2007, que recoge las funciones y requisitos que deberán de cumplir las bibliotecas públicas.

territorial o de la biblioteca central municipal más próxima (art. 18 de la Ley gallega 5/2012, de 15 de junio).

6.3.3. Conclusiones

La legislación sectorial es respetuosa con la LBRL. Por un lado, el art. 25.2 obliga a encomendar a los municipios competencias en relación con la ocupación del tiempo libre [letra l)] y con la promoción de equipamientos culturales [letra m)] a los municipios. Por otro lado, los municipios de más de 5.000 habitantes²⁴⁶, como sabemos, deberán contar con biblioteca pública [art. 26.1 b)]. La legislación autonómica no sólo atiende a la previsión de la LBRL, sino que incrementa los servicios mínimos obligatorios a municipios de menos de 5.000 habitantes. Esta opción es lícita, pues lo que pretende la LBRL es garantizar unos servicios mínimos, lo cual no impide que una Comunidad autónoma pueda imponer mayores niveles de servicio público²⁴⁷.

Asimismo, hay que resaltar que las competencias obligatorias y las competencias potestativas contempladas en estas leyes van siempre vinculadas al número de habitantes de los municipios. En este sentido, para determinar la población se tiene presente el padrón, sin tener en cuenta la población flotante²⁴⁸, lo que es un evidente peligro en un importante número de municipios, como, por ejemplo, los turísticos.

Por otro lado, hay que llamar la atención de la preocupación que muestran las normas por regular los servicios (mínimos) y requisitos (mínimos) que deben reunir las bibliotecas. Hacemos esta llamada de atención ya que se puede llegar a un supuesto de hiperregulación, en el que el margen de autonomía de los municipios se reduzca a la mínima expresión.

Asimismo, en este sector, al igual que sucede en el de archivos, está muy presente la idea de red²⁴⁹. La norma general es que los entes locales se integren voluntariamente en el sistema autonómico de bibliotecas²⁵⁰, a través del correspondiente de convenio. La excepción la encontramos en la Ley catalana 4/1993, de 18 de marzo, que prevé la integración de oficio de las bibliotecas municipales en el sistema autonómico²⁵¹.

6.4. Carreteras

6.4.1. Competencias obligatorias

En este sector únicamente encontramos competencias obligatorias legales y la práctica totalidad de ellas están centradas en sus carreteras. Las competencias a las que iremos

²⁴⁶ L. Ortega Álvarez, “El sistema competencial propuesto en el proyecto de Ley básica de Gobierno y de la Administración Local”, págs. 128-129, critica la segmentación de los servicios municipales obligatorios en base al volumen de la población; considerando que el art. 26 LBRL debería limitarse a reflejar aquellos servicios que deben prestarse a los vecinos por todos los municipios.

²⁴⁷ J. L. Rivero Ysern, *Manual de Derecho Local*, pág. 209.

²⁴⁸ J. L. Rivero Ysern, *Manual de Derecho Local*, pág. 209. Este mismo autor critica que no se tenga en cuenta la dispersión de la población en el territorio.

²⁴⁹ F. Velasco Caballero, en “El estado de la autonomía local en 2007”, pág. 47, señala con diversos ejemplos que “una forma creciente de vaciamiento competencial se muestra en la creación de <sisemas> o <redes> para la gestión de diversas tareas públicas”. En este supuesto, puede observarse que la pertenencia a la red se encamina hacia una cierta uniformidad en diversos aspectos.

²⁵⁰ Sobre el significado del término sistema que se utiliza en este sector: J. Prieto de Pedro, “El Sistema Español de Bibliotecas”, pág. 318.

²⁵¹ *Cit.*, J. Prieto de Pedro, “El Sistema Español de Bibliotecas”, pág. 333.

haciendo referencia serían las propias de cualquier Administración en relación con las carreteras de las que sean titulares.

En primer lugar, los municipios son competentes para la *redacción* de estudios y proyectos de carreteras municipales –carreteras de las redes municipales, red viaria municipal y tramos de la Red local y caminos de titularidad local, etc.- (art. 13.7 de la Ley asturiana 8/2006, de 13 de noviembre; art. 1.2 de la Ley murciana 2/2008, de 21 de abril y arts. 9, apartados 2 y 3, y, sobre todo, 12.1 de la Ley valenciana 6/1991, de 27 de marzo) y *la construcción de las mismas* (art. 17.4 de la Ley asturiana –el apartado primero del citado precepto enumera las actividades que integran la construcción-; art. 11.2 de la Ley cántabra 5/1996, de 17 de diciembre; art. 1.2 de la Ley murciana 2/2008, de 21 de abril y arts. 9, apartados 2 y 3, y, sobre todo, 12.1 de la Ley valenciana).

Asimismo, los municipios (o entidades locales, dependiendo de las leyes) son las responsables de la *conservación y explotación* de las carreteras de las que sean titulares.

La conservación de las carreteras municipales (carreteras, caminos, travesías, tramos urbanos, etc.) incluye las labores de mantenimiento²⁵² y la señalización (arts. 9, apartados 2 y 3, y, sobre todo, 12.1 de la Ley valenciana 6/1991, de 27 de marzo). No obstante, las leyes se detienen en cuestiones más específicas. En este sentido, las actuaciones de conservación en las zonas de dominio público de las travesías corresponde a la Administración titular de la carretera; la conservación de las aceras de estas travesías y la conservación del resto de las travesías corresponde a los ayuntamientos (arts. 33.2 y 37 de la Ley castellano-leonesa 10/2008, de 9 de diciembre).

En cuanto a la explotación de las carreteras, la Administración titular, como regla general, explotará directamente las carreteras de su competencia²⁵³. De forma más específica, la explotación (administración y gestión) de las carreteras municipales (redes locales y rurales, red viaria municipal, tramos de la red local, caminos, etc.) corresponde al ayuntamiento respectivo²⁵⁴.

También se configura como una competencia obligatoria municipal el *ejercicio de la potestad sancionadora* en las carreteras municipales²⁵⁵. Algunas leyes únicamente permiten a los municipios imponer multas de hasta de una determinada cuantía. Esta circunstancia hace que sólo puedan sancionar infracciones leves e infracciones graves, siempre que las multas impuestas por éstas últimas no excedan de determinada cuantía²⁵⁶.

Otra serie de importantes competencias obligatorias van a surgir en torno a los *accesos*. Por un lado, los accesos a las carreteras municipales se regularán por los respectivos ayuntamientos (art. 34.8 de la Ley asturiana 8/2006, de 13 de noviembre y art. 21.2 – que

²⁵² El mantenimiento y conservación es atribuido expresamente en los arts. 23.5 de la Ley asturiana 8/2006, de 13 de noviembre; art. 11.2 de la Ley cántabra 5/1996, de 17 de diciembre y art. 1.2 de la Ley murciana 2/2008, de 21 de abril. Las funciones policía y vigilancia de sus zonas de protección es atribuida en el art. 23.5 de la Ley asturiana.

²⁵³ Art. 22.2 de la Ley canaria 9/1991, de 8 de mayo –el párrafo 1 de este art. describe las actividades que comprende la actividad de explotación- y art. 19.1 de la Ley extremeña 7/1995, de 27 de abril.

²⁵⁴ Art. 5.3 de la Ley balear 5/1990, de 24 de mayo; art. 1.2 de la Ley murciana 2/2008, de 21 de abril y art. 12.1 y, por conexión, apartados 2 y 3 del art. 9 de la Ley valenciana 6/1991, de 27 de marzo.

²⁵⁵ Letras a) y b) del art. 61 de la Ley aragonesa 8/1998, de 17 de diciembre; art. 42.1 de la Ley canaria 9/1991, de 8 de mayo; letra b) del art. 29.1 de la Ley cántabra 5/1996, de 17 de diciembre y art. 40.1 de la Ley castellano-leonesa 10/2008, de 9 de diciembre.

²⁵⁶ Arts. 36.1 y 37.1 a) de la Ley castellano-manchega 9/1990, de 28 de diciembre y arts. 46.1, 47.1 a) y 48.1 de la Ley extremeña 7/1995, de 27 de abril.

determina algunas cuestiones sobre esta regulación- de la Ley cántabra 5/1996, de 17 de diciembre –el apartado tercero de este precepto determina que se considera acceso-). Por otro lado, será necesaria la autorización previa de la Administración titular de la vía para el establecimiento de cruces de cualquier clase en las vías que componen el sistema viario (art. 38.1 y, por conexión, art. 9, apartados 2 y 3, de la Ley valenciana 6/1991, de 27 de marzo), así como para la realización de accesos (art. 29.1 de la Ley castellano-leonesa 10/2008, de 9 de diciembre).

También dedican estas leyes un número importante de preceptos a regular las *zonas de protección de las carreteras* –zonas de protección, zonas de dominio público, zonas de servidumbre y zonas de afección-:

i) Zonas de protección. El otorgamiento de las autorizaciones para la realización de actuaciones en las zonas de protección de las carreteras municipales (o de los tramos urbanos, dependiendo de las normas) corresponde, con carácter general, a los municipios (art. 62.3 andaluza 8/2001, de 12 de julio y art. 19.4 de la Ley cántabra 5/1996, de 17 de diciembre). Estas autorizaciones también serán otorgadas por los ayuntamientos en las travesías de carreteras regionales (art. 25.2 de la Ley cántabra 5/1996, de 17 de diciembre).

ii) Zonas de dominio público. La norma general es que no podrá realizarse ninguna obra en estas zonas. No obstante, las leyes admiten ciertas excepciones, siendo imprescindible en estos casos la autorización del titular de la vía, autorización que corresponde al ayuntamiento si se trata de carreteras municipales²⁵⁷.

iii) Zonas de servidumbre y zonas de afección. Las autorizaciones de usos y obras a realizar en estas zonas compete a la Administración titular de la vía (titularidad que puede ser municipal)²⁵⁸ o a los ayuntamientos²⁵⁹. Asimismo, el otorgamiento de toda clase de licencias y autorizaciones en las zonas de servidumbre y de afección de las travesías de carreteras regionales corresponde a los ayuntamientos²⁶⁰.

Otro aspecto en el que las leyes ponen una especial atención es en el de la *publicidad*. La norma general es la prohibición de realizar publicidad que sea visible desde las zonas de dominio público de la carretera²⁶¹. Sin embargo, esta norma tan tajante es matizada en algunos

²⁵⁷ Art. 25.5 de la Ley asturiana 8/2006, de 13 de noviembre; art. 18.3 de la Ley cántabra 5/1996, de 17 de diciembre; art. 23.2 de la Ley castellano-leonesa 10/2008, de 9 de diciembre –el apartado primero de este precepto define las zonas de dominio público- y arts. 31 y 32.4 de la Ley valenciana 6/1991, de 27 de marzo.

²⁵⁸ Art. 43.2 –este apartado primero, además, define la zona de afección- de la Ley aragonesa 8/1998, de 17 de diciembre y art. 24.2 de la Ley castellano-leonesa 10/2008, de 9 de diciembre –el apartado primero de este precepto define la zona de servidumbre-.

²⁵⁹ Art. 53.3 de la Ley asturiana 8/2006, de 13 de noviembre; art. 57.2 de la Ley aragonesa 8/1998, de 17 de diciembre –este precepto se centra en los tramos urbanos de las carreteras- art. 41.2 de la Ley extremeña 7/1995, de 27 de abril –se refiere este precepto a los tramos, excluidas las travesías- y art. 41.2 de la Ley murciana 2/2008, de 21 de abril –la competencia municipal se circunscribe a los tramos urbanos-.

²⁶⁰ Art. 41.3 de la Ley extremeña –este precepto alude, sin más, a travesías de carreteras- y art. 41.3 de la Ley murciana. El art. 39.3 de la recientemente derogada Ley estatal 25/1988, de 29 de julio, tenía un contenido similar al de estas dos leyes autonómicas. Sin embargo, el art. 46.2 de la Ley estatal 37/2015, de 29 de septiembre, atribuye esta competencia a la Administración estatal, previo informe del Ayuntamiento. Por tanto, la Ley estatal ha convertido una competencia municipal exclusiva en una competencia municipal de participación en competencias estatales.

²⁶¹ Art. 36.1 de la Ley balear 5/1990, de 24 de mayo; art. 22.1 de la Ley cántabra 5/1996, de 17 de diciembre; art. 27.1 de la Ley castellano-leonesa 10/2008, de 9 de diciembre; art. 28.1 de la Ley extremeña 7/1995, de 27 de abril –lo prohíbe de forma tácita- y art. 20.1 de la Ley riojana 2/1991, de 7 de marzo. Por otro lado, J. Pemán Gavín, “Sobre la regulación de las carreteras en el Derecho español: una visión de conjunto”, pág. 141, pone de manifiesto como la normativa anterior a la reciente mente derogada Ley estatal 25/1988, de 29 de

supuestos. De un lado, se podrán colocar anuncios en las travesías, con la autorización de los ayuntamientos respectivos (art. 22.3 de la Ley cántabra). Por último, la colocación de carteles informativos, que no tienen la consideración de publicidad, requerirá de autorización de la Administración titular de la carretera (art. 28.2 de la Ley extremeña).

Por último, las entidades locales aprobarán los *catálogos de las carreteras* de su titularidad, así como las modificaciones y actualizaciones correspondientes (art. 10.4 de la Ley gallega 8/2013, de 28 de junio).

6.4.2. Competencias potestativas

La primera competencia potestativa a la que nos vamos a referir es a la de la imposición de *limitaciones a la circulación*. La Administración titular de la carretera podrá imponer limitaciones temporales o permanentes a la circulación en ciertos tramos de carreteras. Esta limitación sólo podrá tener lugar cuando las condiciones, situaciones y exigencias técnicas o de seguridad vial lo requieran²⁶². En este mismo sentido, el titular de la vía podrá reservar determinadas carreteras o tramos de las mismas al uso exclusivo de los vehículos (art. 60. 4 de la Ley andaluza). Asimismo, el titular de la carretera podrá autorizar un uso especial de la vía en supuestos tales como transporte de vehículos especiales, celebración de pruebas deportivas o festejos públicos u otros semejantes (art. 37.2 de la Ley canaria).

Otro ámbito en el que puede hablarse de competencia potestativa es en el de la *imposición de contribuciones especiales*. La Administración titular de la vía podrá imponer contribuciones especiales con motivo de la construcción o conservación de carreteras, accesos y vías de servicio (art. 22.1 asturiana 8/2006, de 13 de noviembre y art. 16.1 de la Ley cántabra 5/1996, de 17 de diciembre).

La *zona de dominio público* es un ámbito en el que existen competencias potestativas. La Administración titular de la vía podrá utilizar y autorizar (autorización que está vinculada a determinados supuestos) la utilización de la zona de dominio público²⁶³.

Además, de en las zonas de dominio público, las leyes sectoriales atribuyen competencias potestativas en relación con las *zonas de servidumbre de las carreteras*. En efecto, el titular de la vía podrá utilizar o autorizar la utilización de la zona de servidumbre de la carretera (art. 42.3 de la Ley aragonesa 8/1998, de 17 de diciembre y art. 25.3 de la Ley castellano-la manchega 9/1990, de 28 de diciembre). Las normas aportan algún dato más al respecto y vinculan esa utilización o autorización a supuestos concretos (art. 42.3 de la Ley aragonesa y art. 25.3 de la Ley castellano-manchega). Por otro lado, la Administración titular de la carretera podrá expropiar de los bienes existentes en la zona de servidumbre, siempre que existiese previamente un proyecto aprobado de trazado o de construcción para la reparación, acondicionamiento, ensanche, mejora o conservación de la carretera que lo hiciera indispensable o conveniente (art. 27 de la Ley extremeña 7/1995, de 27 de abril).

La Administración titular de las vías puede limitar los *accesos* a las mismas²⁶⁴ y podrá reordenar los accesos y cruces existentes, con objeto de mejorar la explotación de la carretera

julio, de Carreteras, circunscribía la prohibición de publicidad a las zonas de servidumbre y afección, e implícitamente a la zona de dominio público, y la Ley 25/1988, en cambio, se refiere a cualquier lugar visible desde la zona de dominio público de la carretera.

²⁶² Art. 60.1 de la Ley andaluza 8/2001, de 12 de julio; art. 52 de la Ley aragonesa 8/1998, de 17 de diciembre; art. 37.1 de la Ley canaria 9/1991, de 8 de mayo y art. 35 de la Ley extremeña 7/1995, de 27 de abril.

²⁶³ Art. 40.1 de la Ley aragonesa 8/1998, de 17 de diciembre; art. 33.1 de la Ley balear; art. 18.4 de la Ley cántabra 5/1996, de 17 de diciembre y art. 23.3 de la Ley castellano-manchega 9/1990, de 28 de diciembre.

y la seguridad vial, pudiendo expropiar para ello los terrenos necesarios²⁶⁵. Asimismo, la Administración titular de la carretera podrá exigir un proyecto redactado por técnico competente para autorizar la construcción o la modificación de un acceso (art. 35.3 de la Ley balear 5/1990, de 24 de mayo).

La siguiente competencia potestativa en la que nos detendremos gira en torno a la *línea límite de edificación*. Con carácter general, la Administración titular de una travesía de una carretera podrá establecer la línea límite de edificación a una distancia interior a la fijada en la normativa, siempre que lo permita el planeamiento urbanístico correspondiente (art. 27.3 de la Ley castellano-manchega 9/1990, de 28 de diciembre y art. 26.3 de la Ley extremeña 7/1995, de 27 de abril) o cuando concurren determinadas circunstancias (art. 27.4 de la Ley castellano-manchega y art. 26, apartados 4 y 5, de la Ley extremeña).

El establecimiento de *instalaciones de control* de aforos o de pesaje es también una competencia potestativa del titular de la vía (arts. 53.1 y 54.1 de la Ley aragonesa 8/1998, de 17 de diciembre y art. 32 de la Ley castellano-leonesa 10/2008, de 9 de diciembre).

También existen competencias potestativas relacionadas con la *potestad sancionadora*. En concreto, si el organismo titular o gestor de una carretera constata una infracción que afecte a la zona de dominio público y que constituya a su juicio un riesgo cierto para el tráfico podrá actuar de inmediato para eliminar el citado riesgo (art. 43.1 de la Ley balear 5/1990, de 24 de mayo). Es más, la norma contiene un listado de las actuaciones que puede llevar a cabo el titular de la vía, como, por ejemplo, cerrar accesos, etc. (art. 43.1 de la referida Ley). Sin abandonar la potestad sancionadora, las leyes sectoriales abren la posibilidad de que el órgano sancionador imponga multas coercitivas al sancionado²⁶⁶ (art. 60.2 de la Ley aragonesa 8/1998, de 17 de diciembre y art. 49 de la Ley murciana 2/2008, de 21 de abril).

Por último, los entes locales pueden aprobar un *reglamento* sobre las carreteras de su titularidad (disposición final segunda de la Ley aragonesa 8/1998, de 17 de diciembre).

6.4.3. Competencias exclusivas con sujeción

En este sector también encontramos un par de competencias exclusivas.

En primer lugar, las leyes muestran su preocupación por la necesaria coordinación entre los *Planes Autonómicos de Carreteras* y los planes de carreteras de los distintos municipios de la Comunidad autónoma. Los planes deberán coordinarse entre sí “para garantizar la unidad del sistema de comunicaciones y armonizar los intereses públicos afectados”, correspondiendo esa coordinación a la Administración autonómica (art. 7.3 de la Ley asturiana 8/2006, de 13 de noviembre y art. 24, apartados 1 y 2, de la Ley gallega 8/2013, de 28 de junio), la cual fijará las directrices que rijan los planes de carreteras de las entidades locales y supervisará su ejecución (art. 24.2 de la Ley gallega)²⁶⁷. Es decir, se busca garantizar la coherencia y funcionalidad del sistema viario (art. 24.2 de la Ley gallega).

²⁶⁴ Art. 49.2 de la Ley aragonesa 8/1998, de 17 de diciembre; art. 36.1 de la Ley canaria 9/1991, de 8 de mayo; art. 28.1 de la Ley castellano-manchega 9/1990, de 28 de diciembre; art. 31.1 de la Ley extremeña 7/1995, de 27 de abril y art. 24.1 de la Ley riojana 2/1991, de 7 de marzo.

²⁶⁵ Art. 49.2 de la Ley aragonesa 8/1998, de 17 de diciembre; art. 36.2 de la Ley canaria; art. 28.2 de la Ley castellano-manchega; art. 31.2 de la Ley extremeña y art. 24.2 de la Ley riojana.

²⁶⁶ Sobre la diferencia entre multa sancionadora y multa coercitiva: STS, de 10 de julio de 1984, cdo. 1º (RJ 1984/5577) y STSJ Andalucía, 30 de noviembre de 2001, recurso contencioso-administrativo 2842/1996, F. D. 5º (JUR 2002/122649).

²⁶⁷ C. Martínez-Carrasco Pignatelli, “Competencias locales viarias. Especial referencia a las competencias locales viarias”, pág. 306, afirma que la actuación municipal a la hora de ejercer las potestades de

En segundo lugar, la *anchura de plataforma de las carreteras* locales y vecinales será establecida conforme a los criterios contemplados en el Plan Regional de Carreteras (art. 9 de la Ley extremeña 7/1995, de 27 de abril).

6.4.4. Conclusiones

El art. 25.2 LBRL hasta la aprobación de la Ley 27/2013, se refería a la pavimentación de vías públicas urbanas y a la conservación de caminos y vías rurales [redacción inicial del art. 25.2 d)]. A día de hoy, tras la modificación de este precepto por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, se alude a la infraestructura viaria [art. 25.2 d) LBRL].

Las leyes sectoriales reconocen numerosas competencias obligatorias y potestativas. A nuestros efectos nos limitaremos a señalar que los municipios construirán, conservarán y explotarán sus propias carreteras. Además, se les reconoce ciertas funciones en relación con las zonas de servidumbre, etc. de las carreteras que son titularidad de otras Administraciones (autonómica, etc.)²⁶⁸. Por otro lado, hay que resaltar, como haremos en más ocasiones, i) que la potestad sancionadora no es plena y ii) que las obras y servicios de construcción, reparación, conservación o explotación del dominio público viario no están sometidas a los actos de control preventivo municipal a los que se refiere el art. 84.1 b) LBRL, por constituir obras públicas de interés general (por ejemplo, art. 18.1 de la Ley estatal 37/2015, de 29 de septiembre). Finalmente, muchas de estas competencias exclusivas se refieren a la Administración titular de la vía, con independencia de quién ostente la titularidad.

6.5. Consumo

6.5.1. Competencias obligatorias

En este sector únicamente encontramos competencias obligatorias legales y, más bien, pocos.

La competencia obligatoria de crear *Oficinas municipales de consumo*²⁶⁹ está presente en las distintas leyes con mayor o menor claridad. Esta competencia puede tener destinatarios concretos, como los municipios con población superior a 5.000 habitantes (art. 28.3 de la Ley aragonesa 16/2006, de 28 de diciembre).

El *ejercicio de la potestad sancionadora* se configura como una competencia municipal²⁷⁰. Las leyes sectoriales suelen desarrollar esta competencia con mayor o menor detalle (por ejemplo, arts. 35 y 38.2 de la Ley castellano-manchega 11/2005, de 15 de diciembre). Sin embargo, esta competencia obligatoria se ve limitada por diversas circunstancias [véase también art. 29 c) de la Ley catalana 1/1990, de 8 de enero]. Sin entrar en demasiados pormenores, hay que destacar que los municipios únicamente podrán imponer sanciones por infracciones leves y graves [letra c) del art. 341.7 de la Ley catalana 22/2010, de

programación y planificación no queda a la decisión exclusiva de los municipios, sino que habrán de ser ejercidas en el marco de los planes sectoriales, lo que responde a una clara finalidad coordinadora. La actuación municipal quedaría encuadrada en lo que la doctrina alemana ha calificado como “competencias propias sometidas a instrucciones” y supone superar la vieja idea de las competencias como compartimentos estancos e incommunicados (C. Martínez-Carrasco reitera esta idea en *Carreteras. Su régimen jurídico*, pág. 71).

²⁶⁸ J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 365, advierte de supuestos de exclusión de competencias en determinadas zonas del término municipal. La regulación de las zonas de protección previstas en las leyes de carreteras supone limitar las competencias urbanísticas de los ayuntamientos.

²⁶⁹ Sobre sus funciones: J. Guillén Caramés, *El estatuto jurídico del consumidor*, págs. 373-394.

²⁷⁰ Art. 29 c) de la Ley catalana 1/1990, de 8 de enero; art. 45.2 g) de la Ley murciana 4/1996, de 14 de junio y art. 13.2 d) de la Ley valenciana 1/2011, de 22 de marzo.

20 de julio y arts. 53.1 y 63.1 e) de la Ley madrileña 11/1998, de 9 de julio²⁷¹] o que la competencia sancionadora se circunscribe a las infracciones leves cometidas en su término municipal relacionadas con determinadas empresas o establecimientos (art. 44.2 de la Ley murciana 4/1996, de 14 de junio). Por último, otras leyes detallan las circunstancias que deben concurrir para que una infracción pueda ser sancionada por un municipio: i) haber sido detectada o conocida por los propios servicios municipales, ii) haberse desarrollado la conducta tipificada íntegramente en el término municipal correspondiente y iii) no haberse iniciado el correspondiente procedimiento sancionador por los órganos competentes de la Comunidad autónoma (art. 56.2 de la Ley valenciana 1/2011, de 22 de marzo). Esta última característica acerca esta competencia a las indistintas de carácter subsidiario (*infra*, parte primera, capítulo cuarto, 1.2).

Por último, nos detendremos en una actividad directamente relacionada con la potestad sancionadora como es el *control e inspección*²⁷². En este sentido, la inspección de productos, bienes y servicios puestos a disposición del consumidor para comprobar su adecuación a la normativa que los regula, su origen e identidad, el cumplimiento de la normativa vigente en materia de precios, etiquetado, presentación y publicidad y los demás requisitos o signos externos que hacen referencia a sus condiciones de higiene, sanidad y seguridad corresponde a las entidades locales [art. 13.2 a) de la Ley valenciana. En parecidos términos, art. 63.1 a) de la Ley madrileña 11/1998, de 9 de julio].

6.5.2. Competencias potestativas

Las entidades locales podrán aprobar *ordenanzas* en materia de consumo para el mejor cumplimiento de la normativa de defensa del consumidor (art. 71.3 de la Ley gallega 2/2012, de 28 de marzo)²⁷³.

6.5.3. Competencias exclusivas con sujeción

Las entidades locales son las competentes para *la promoción y el desarrollo de la protección y defensa de los consumidores* en sus respectivos ámbitos territoriales, aunque lo harán en el marco de la planificación y programación autonómica (art. 6 de la Ley castellano-manchega 11/2005, de 15 de diciembre y art. 13.1 de la Ley valenciana 1/2011, de 22 de marzo).

6.5.4. Conclusiones

Hay que comenzar denunciando que las leyes sectoriales, más que atribuir competencias a cada una de las Administraciones, contienen una genérica habilitación a los

²⁷¹ Una atinada crítica a las restricciones a la potestad sancionadora de los municipios madrileños en M. Izquierdo Carrasco, “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en Consumo”, págs. 231-232. I. Sanz Rubiales, “La competencia sancionadoras en materia de consumo”, pág. 41, al abordar este tema, alude a diversos criterios para atribuir competencias sancionadoras a los municipios, como el de la capacidad de gestión de las entidades locales, las submaterias existentes, la cuantía de las sanciones, etc. Por otro lado, J. L. Rivero Ysern, “El sistema de control de los actos y acuerdos locales y su relación con el sistema de definición de las competencias locales”, págs. 3.335-3.336, echa en falta que la competencia de inspección y sanción en materia de abastos sea atribuida a los municipios.

²⁷² Véase: P. A. Martín Pérez, “Competencias de las Corporaciones locales en materia de consumo y posibilidades de actuación municipal en materia de información y apoyo a los consumidores (II)”, págs. 908-910.

²⁷³ Sobre las ordenanzas municipales en materia de consumo: P. A. Martín Pérez, “Competencias de las Corporaciones locales en materia de consumo y posibilidades de actuación municipal en materia de información y apoyo a los consumidores (I)”, págs. 854-856.

poderes públicos o a las Administraciones públicas²⁷⁴, lo que dificulta hablar de la existencia de competencias exclusivas. La principal competencia exclusiva se refiere a las oficinas municipales de consumo, si bien su creación sólo será una competencia obligatoria para los municipios que rebasen determinada población. De este modo, la intervención municipal se reduce a la creación de estas Oficinas, agotándose prácticamente la intervención municipal en este campo. También la inspección y la potestad sancionadora es una competencia exclusiva de los municipios, si bien sometida a notables limitaciones. En cuanto a las competencias potestativas, se admite que los municipios ejerzan su potestad normativa para mejorar el cumplimiento de la normativa de defensa, es decir, estaríamos ante una potestad dirigida a maximizar la normativa estatal y autonómica.

Por tanto, las leyes sectoriales reconocen a los municipios competencias en materia de “defensa de usuarios y consumidores” [redacción originaria del art. 25.2 g) LBRL]. Resulta evidente que existe un claro interés local en el ámbito del consumo. Sin embargo, debemos plantearnos cuál es el futuro de estas competencias, ya que ha desaparecido cualquier referencia al consumo el art. 25.2 LBRL²⁷⁵, tras la modificación de dicho precepto por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

6.6. Deporte

6.6.1. Competencias obligatorias

6.6.1.1. Competencias obligatorias legales

Las leyes sectoriales construyen lo que se viene denominando como *servicio público deportivo municipal*²⁷⁶. El art. 26.1 c) LBRL impone la prestación del servicio de “instalaciones deportivas de uso público” a los municipios de más de 20.000 habitantes. Este precepto no sólo requiere que los ayuntamientos pongan instalaciones deportivas a disposición de los ciudadanos, sino también que asuman la gestión de las mismas y la oferta de servicios²⁷⁷.

Las normas son bastantes parcas en relación con esta cuestión, pudiéndose distinguir dos supuestos, según el número de habitantes de los municipios. Por un lado, están las leyes sectoriales que obligan a los municipios con más de cinco mil habitantes a garantizar la existencia en su territorio de instalaciones deportivas de uso público [art. 39.2 del Texto único de la Ley del Deporte, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 1/2000, de 31 de julio] o a contar con un área de deportes (art. 8.10 de la Ley gallega 3/2012, de 2 de abril), llegándose a concretar el contenido del referido servicio (art. 7.3 y, en menor medida, art. 83.1 de la Ley valenciana 2/2011, de 22 de marzo). Por otro lado, están las disposiciones autonómicas que imponen la prestación del servicio público de deportes a los municipios de más de veinte mil

²⁷⁴ En este mismo sentido, por ejemplo, M. Sánchez Morón, “Los Ayuntamientos y la defensa de los usuarios y consumidores ante las compañías de servicios”, pág. 190. J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, especialmente págs. 353 y 364, también hace referencia a esta situación.

²⁷⁵ Puede leerse una encendida defensa de las competencias municipales en esta materia en J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 353 (nota 52).

²⁷⁶ Sobre esta cuestión son especialmente interesantes los trabajos de I. Agirreazkuenaga Zigorraga, “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en Deportes”, págs. 284-285; E. Alonso García, “Las competencias de los entes locales en materia de deportes”, pág. 1.413 y ss.; M. Lora-Tamayo Vallvé, “Competencias locales en materia deportiva”, págs. 182-183 y G. Real Ferrer, “Las competencias de los entes locales en deporte”, págs. 2.409, 2.419-2.422 y 2.429-2.430.

²⁷⁷ STS, de 20 de junio de 2006, recurso casación núm. 9108/2003, F. D. 5º (RJ 2006/8317).

habitantes²⁷⁸. Este servicio consistirá en el establecimiento de infraestructuras deportivas de uso público, garantizándose, como mínimo, la dirección y asesoramiento técnico por personal cualificado y el equipamiento deportivo indispensable [apartado IV del preámbulo de la Ley y art. 24.1 de la Ley madrileña].

Si la anterior competencia únicamente alcanza a municipios que superan una determinada población; la siguiente se extiende a todos los municipios, los cuáles serán responsables de *gestionar y mantener los equipamientos y las infraestructuras e instalaciones deportivas municipales*, es decir, aquellas cuya titularidad corresponde a los ayuntamientos²⁷⁹. Esta competencia lleva aparejada diversos deberes (“deberes de deberes”). Por ejemplo, las instalaciones deportivas de titularidad municipal que hayan sido financiadas total o parcialmente por la Administración regional “serán puestas a disposición de la misma para la realización de actividades de interés regional”²⁸⁰ o la de velar por la plena utilización de sus instalaciones [art. 8.4 de la Ley gallega 3/2012, de 2 de abril y art. 7.2 f) de la Ley valenciana 2/2011, de 22 de marzo]. Por último, hay que dejar constancia de los innumerables deberes que deben reunir las instalaciones deportivas, independientemente de su titularidad²⁸¹.

A continuación, nos detendremos en *competencias municipales relativas a instalaciones e infraestructuras deportivas existentes en su territorio*. Por ejemplo, el deber de los ayuntamientos de elaborar y actualizar un censo o inventario de las instalaciones e infraestructuras deportivas existentes en su territorio²⁸² o de promover o velar por la plena utilización de las instalaciones deportivas existentes en su territorio [Art. 39.1 c) del Texto único de la Ley del Deporte, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 1/2000, de 31 de julio y art. 8.1 d) de la Ley extremeña 2/1995, de 6 de abril]. No obstante, las más relevantes competencias municipales en torno a las instalaciones e infraestructuras existentes en su territorio son actividades de policía a las que nos referimos a continuación:

i) Autorizaciones y las licencias. En primer lugar, los municipios son los competentes para autorizar las manifestaciones deportivas en su territorio, especialmente las de carácter popular [art. 7.1 c) de la Ley andaluza 6/1998, de 14 de diciembre²⁸³] y la realización de

²⁷⁸ Art. 51.1 y, en menor medida, art. 49 de la Ley castellano-leonesa 2/2003, de 28 de marzo y art. 23.2 y, en mucha menor medida, art. 23.1 e) de la Ley madrileña 15/1994, de 28 de diciembre.

²⁷⁹ Art. 7 f) de la Ley cántabra 2/2000, de 3 de julio; art. 7 d) de la Ley castellano-leonesa 2/2003, de 28 de marzo; art. 8.3 de la Ley gallega 3/2012, de 2 de abril; art. 23.1 c) de la Ley madrileña 15/1994, de 28 de diciembre; art. 9.2 b) de la Ley riojana 1/2015, de 23 de marzo y art. 7.2 e) de la Ley valenciana 2/2011, de 22 de marzo.

²⁸⁰ Art. 11 de la Ley asturiana 2/1994, de 29 de diciembre. El art. 54 de la Ley castellano-leonesa 2/2003, de 28 de marzo, extiende esta obligación a cualquier clase de instalación deportiva, con independencia de su titularidad.

²⁸¹ Información que debe ponerse a disposición de los usuarios (art. 54.3 de la Ley andaluza 6/1998, de 14 de diciembre; art. 49 de la Ley aragonesa 4/1993, de 16 de marzo; art. 56.3 de la Ley cántabra 2/2000, de 3 de julio; art. 60 de la Ley castellano-leonesa 2/2003, de 28 de marzo; art. 73 de la Ley extremeña 2/1995, de 6 de abril; art. 41 de la Ley murciana 8/2015, de 24 de marzo y art. 87 de la Ley valenciana 2/2011, de 22 de marzo), accesibilidad (art. 61.1 de la Ley castellano-leonesa 2/2003, de 28 de marzo), etc.

²⁸² Art. 7.1 f) de la Ley castellano-leonesa 2/2003, de 28 de marzo; art. 39.1 d) del Texto único de la Ley del Deporte, aprobado por el Decreto Legislativo catalán /2000, de 31 de julio; art. 8.1 e) de la Ley extremeña 2/1995, de 6 de abril; art. 8.6 de la Ley gallega 3/2012, de 2 de abril; art. 23.1 d) de la Ley madrileña 15/1994, de 28 de diciembre; art. 7.2 h) de la Ley valenciana 2/2011, de 22 de marzo y arts. 6 f) y 96.1 de la Ley vasca 14/1998, de 11 de junio.

²⁸³ J. Gutiérrez Alonso, “Las competencias deportivas de los entes locales de la Comunidad Autónoma Andaluza”, pág. 59, considera que estamos ante actuaciones inherentes al desarrollo de una actividad de interés local constitucionalmente reconocida y garantizada.

actividades deportivas fuera de las instalaciones deportivas y en patrimonio público municipal (art. 8.7 de la Ley gallega 3/2012, de 2 de abril). En segundo lugar, los municipios otorgarán licencia a las instalaciones y a la explotación de establecimientos destinados a la práctica de cualquier tipo o modalidad de actividad deportiva [art. 12 h) de la Ley balear 14/2006, de 17 de octubre] y autorizarán la apertura de instalaciones deportivas [art. 10 k) de la Ley murciana 8/2015, de 24 de marzo] y de establecimientos deportivos de uso público [art. 7.2 g) de la Ley valenciana 2/2011, de 22 de marzo e, indirectamente, apartados 1 y 2 del art. 80].

ii) Inspección y control. Los municipios serán los competentes para controlar, inspeccionar y supervisar la adecuación de las instalaciones a la normativa vigente en materias de su competencia²⁸⁴. Directamente relacionado con esta actividad de control está la competencia municipal de velar por el cumplimiento de la normativa. Así, los municipios velarán i) por las condiciones de seguridad e higiene de las instalaciones deportivas [art. 23.1 h) de la Ley madrileña 15/1994, de 28 de diciembre], ii) por el cumplimiento de las ordenanzas municipales en materia deportiva [art. 12 g) de la Ley balear 14/2006, de 17 de octubre] y iii) por el cumplimiento de las disposiciones reguladoras de los requisitos y de las condiciones que deben cumplir las instalaciones de uso público [art. 83.2 de la Ley gallega 3/2012, de 2 de abril y art. 86.3 de la Ley valenciana 2/2011, de 22 de marzo].

La pervivencia de los *deportes tradicionales* está presente en algunas disposiciones. Pues bien, las entidades locales son las competentes para la conservación, el fomento y la difusión de los deportes tradicionales propios de su ámbito territorial [art. 7 d) de la Ley cántabra 2/2000, de 3 de julio].

Por último, los municipios deberán prever la *reserva de espacios o zonas* destinadas a la práctica del deporte, así como para instalaciones e infraestructuras deportivas, en sus instrumentos de planificación urbanística (art. 8.6 de la Ley gallega 3/2012, de 2 de abril y art. 9.4 de la Ley riojana 1/2015, de 23 de marzo) y organizarán *escuelas y grupos de iniciación y animación deportiva* (art. 18.6 de la Ley murciana 8/2015, de 24 de marzo).

6.6.1.2. Competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena

De forma breve, hay que advertir de la existencia de un par de ejemplos de este tipo de competencias. En primer lugar, los *instrumentos de planeamiento* deberán incorporar las determinaciones precisas para el desarrollo de las actuaciones previstas en el plan director de instalaciones y equipamientos deportivos; plan cuya aprobación corresponde a la Administración autonómica (art. 35 y, por conexión, art. 32.5 de la Ley murciana 8/2015, de 24 de marzo). De este modo, la competencia de adaptación surge una vez aprobado el referido plan director. En segundo lugar, los *planes locales de instalaciones deportivas* se adecuarán a lo que se establezca en los planes directores de instalaciones deportivas aprobados por la Administración autonómica (arts. 32.6 y 34.2 de la Ley murciana 8/2015, de 24 de marzo).

6.6.2. Competencias exclusivas con sujeción²⁸⁵

El primer supuesto está relacionado con la *planificación*. Los municipios andaluces estarán habilitados para construir, ampliar, mejorar y mantener las instalaciones deportivas municipales, “de acuerdo con” el plan director o regional de instalaciones deportivas [art. 7.1

²⁸⁴ Art. 7.1 e) de la Ley castellano-leonesa 2/2003, de 28 de marzo y art. 7 f) de la Ley valenciana 2/2011, de 22 de marzo. En este mismo sentido: art. 12 e) de la Ley balear 14/2006, de 17 de octubre.

²⁸⁵ J. M. Cuchi Denia, “Entes locales y deporte: el encaje de sus competencias en la dialéctica Estado-Comunidades Autónomas”, págs. 150-151, alude a que las Comunidades fijan directrices a las que quedan sujetas los municipios, lo que “evita que se produzcan situaciones que una parte de la doctrina califica como <caprichosas>”.

f) de la Ley andaluza 6/1998, de 14 de diciembre]²⁸⁶. Este plan será elaborado por la Administración autonómica (art. 50.1 de la Ley andaluza) y contendrá “las determinaciones básicas para la elaboración de los planes locales” de instalaciones deportivas [art. 50.3 a) de la Ley andaluza]. La norma murciana incide en estas mismas ideas. En efecto, los planes locales de instalaciones deportivas desarrollarán las determinaciones del Plan Director de Instalaciones y Equipamientos Deportivos y se ajustarán “a las especificaciones y directrices que se contemplen en el Plan Director” (arts. 32.3 y 34.1 y, por conexión, art. 32, apartados 1 y 5, de la Ley murciana 8/2015, de 24 de marzo).

El segundo caso que traemos a colación está relacionado con los *inventarios de instalaciones deportivas*. Atendiendo al principio de coordinación interadministrativa, las entidades locales elaborarán y actualizarán un inventario de las infraestructuras deportivas, “de acuerdo con los criterios” de la Comunidad autónoma [art. 7.1 h) de la Ley andaluza].

Por último, la *promoción del deporte* es una competencia municipal con sujeción. En este sentido, los municipios promoverán de forma general la actividad física y el deporte, especialmente “actividades físicas de carácter extraescolar y recreativas en el marco de las directrices de la Comunidad Autónoma” [art. 8.1º a) de la Ley extremeña 2/1995, de 6 de abril]. De este modo, la Administración autonómica es la competente para la “planificación general de la actividad físico-deportiva y recreativa en el ámbito de la Comunidad Autónoma” [art. 6 a) de la Ley extremeña]. En esta misma línea, otra norma señala que la Administración autonómica es la competente para definir y fijar las directrices y los programas de fomento y desarrollo del deporte [art. 5.1 b) de la Ley gallega 3/2012, de 2 de abril]. A su vez, los municipios promoverán y, en su caso, ejecutarán los programas generales del deporte, mediante la coordinación con la Administración autonómica (art. 8.2 de la Ley gallega).

6.6.3. Conclusiones

La actividad municipal gira en torno a las competencias obligatorias y a las competencias exclusivas con sujeción, no habiéndose encontrado ejemplos de competencias potestativas.

Las competencias obligatorias se refieren a las instalaciones deportivas. Así, los municipios habrán de gestionar y mantener sus instalaciones, incluso, algunos municipios deberán contar con un servicio deportivo municipal. Así, bastantes competencias obligatorias no son otra cosa que obligaciones adicionales a su condición de titulares de esas instalaciones –accesibilidad, etc.-; obligaciones adicionales que como fácilmente puede verse no se les impone por su condición de Administración pública, sino por el hecho de ser titular de una instalación deportiva. Asimismo, los municipios ejercerán importantes funciones que se circunscriben a las técnicas de policía –autorizaciones y licencias, inspección y control, etc.- y de fomento –en relación con los deportes tradicionales, etc.-.

En cuanto a las competencias exclusivas con sujeción, éstas no se circunscriben a la clásica planificación, sino que se refieren a otros ámbitos como el de los inventarios o la promoción del deporte; si bien, estos últimos bien podían incluirse en los propios planes.

Por último, hay que destacar el cambio que se ha producido recientemente en el art. 25.2 LBRL. Este artículo, en su redacción originaria, exigía que las leyes sectoriales atribuyesen competencias en materia de “actividades o instalaciones... deportivas” a los municipios [antigua letra m]. En la actualidad este precepto se refiere a este sector y a las competencias municipales como “promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre” [art. 25.2 l)].

²⁸⁶ Al respecto, véase a J. Gutiérrez Alonso, “Las competencias deportivas de los entes locales de la Comunidad Autónoma Andaluza”, págs. 61-62.

Dicho esto, hay que resaltar que la doctrina ha puesto de manifiesto que resulta fundamental reconocer competencias a los municipios en materia deportiva, al ser ésta la Administración más próxima al ciudadano²⁸⁷. No obstante, algunas de estas leyes podrían haber sido un poco más generosas con los entes locales, puesto que muchas actividades son de indudable interés local²⁸⁸.

6.7. Educación

6.7.1. Competencias obligatorias

En este sector únicamente encontramos competencias obligatorias legales.

Una de estas competencias obligatorias municipales es *la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los centros educativos* –centros públicos de educación infantil, de educación primaria y de educación especial- (apartado segundo de la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo; art. 15.5 de la Ley canaria 6/2014, de 25 de julio y art. 133.2 de la Ley castellano-manchega 7/2010, de 20 de julio)²⁸⁹.

En este sector, al igual que sucede en otros (deportes, sanidad, etc.), se recogen referencias a los *solares para la creación de infraestructuras*. En este sentido, los municipios pondrán a disposición de la Administración educativa los solares necesarios para la construcción de los nuevos centros docentes públicos que sean necesarios; suelos que se habrán obtenido en los procedimientos de gestión urbanística²⁹⁰.

Antes de terminar, hay que advertir que algunos de estas competencias obligatorias podrían tener sus días contados. Decimos esto, en base a la disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/2013, según la cual, las Comunidades autónomas asumirán la titularidad de las competencias municipales relativas a i) participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, ii) cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes y iii) la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

²⁸⁷ En esta línea, F. Toscano Gil, “Deporte y entidades locales: el marco competencial en Andalucía”, pág. 297.

²⁸⁸ *Cit.* J. Gutiérrez Alonso, “Las competencias deportivas de los entes locales de la Comunidad Autónoma Andaluza”, págs. 68-69.

²⁸⁹ L. Morell Ocaña, en *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, pág. 288 y en “Una teoría de la cooperación”, pág. 68 (y, por conexión, págs. 53-54 y 66-67), califica este supuesto como un ejemplo de cooperación forzosa que es impuesta por la ley y estaríamos ante una excepción a la regla general de que la cooperación es voluntaria. Por otro lado, R. Parada Vázquez, “Prólogo”, pág. 12, considera que no estamos ante una competencia, sino ante una carga (en esta misma línea, E. Paricio, “Problemas y modelos de determinación de las competencias locales”, pág. 135. Por otro lado, A. Sánchez Martín, “Los Ayuntamientos y la Educación General Básica”, pág. 677, define las cargas como aquellas obligaciones de contenido económico destinadas a financiar servicios estatales). Finalmente, sobre esta competencia obligatoria, véase: J. F. Parra Muñoz, “Obligaciones y competencias del municipio en materia de educación. Especial referencia al Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación”, págs. 3.175-3.176 y J. A. Tardío Pato, *Las competencias educativas de los entes locales en España (Análisis histórico, sistemático y comparado)*, págs. 271-278.

²⁹⁰ Art. 170 de la Ley andaluza 17/2007, de 10 de diciembre; art. 14 de la Ley cántabra 6/2008, de 26 de diciembre; art. 133.3 de la Ley castellano-manchega 7/2010, de 20 de julio; art. 163.1 de la Ley catalana 12/2009, de 10 de julio y art. 190.1 de la Ley extremeña 4/2011, de 7 de marzo. Sobre esta competencia obligatoria, véase a J. F. Parra Muñoz, “Obligaciones y competencias del municipio en materia de educación. Especial referencia al Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación”, págs. 3.171-3.173.

6.7.2. Competencias potestativas

Los municipios pueden establecer criterios generales de prioridad en los *procedimientos de admisión de los alumnos* en las enseñanzas de primer ciclo de educación infantil sostenidas con fondos públicos distintos de los establecidos por la ley (art. 47.6 de la Ley catalana 12/2009, de 10 de julio). De este modo, los criterios de prioridad en el acceso podrán ser alterados por los municipios.

6.7.3. Conclusiones

Se puede afirmar, que los municipios tienen un escaso papel en el ámbito educativo. Deberán facilitar solares para la creación de infraestructuras a disposición de otras Administraciones, así como hacerse cargo de la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los centros.

Este papel secundario de los municipios se evidencia en la propia LBRL. Esta norma, en su redacción originaria, preveía que la legislación sectorial reconociese competencias a los municipios i) en la participación en la programación de la enseñanza; ii) en cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos; iii) en intervenir en sus órganos de gestión y iv) en participar en la vigilancia en el cumplimiento de la escolaridad [art. 25.2 n)]. Pues bien, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, ha venido a confirmar este papel secundario de los municipios, puesto que las leyes sectoriales deberán atribuir a los municipios competencias relativas a i) participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, ii) cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes y iii) la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial [art. 25.2 n)]. De este modo, desaparece toda previsión relativa a la intervención en los órganos de gestión y a la participación municipal en la programación de la enseñanza, se mantiene la cooperación con la Administración educativa (aunque con distinto objeto) y la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria²⁹¹ y se incorpora la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local²⁹².

Por tanto, la Ley 27/2013 ha introducido importantes cambios en el art. 25.2. Además, esta misma Ley prevé que las Comunidades autónomas asuman algunas de las competencias que los municipios venían ejercitando en el ámbito educativo. En este sentido, las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en que las Comunidades autónomas asumirán la titularidad de las competencias municipales relativas i) a participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, ii) a cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes y iii) a la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial (disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/2013). No obstante, se ha destacado por la

²⁹¹ L. S. Giraldes Gutiérrez, “Las competencias municipales en materia de educación”, pág. 1.098, se muestra en contra de que las Comunidades asuman la vigilancia en el cumplimiento de la escolaridad obligatoria. Entiende que el municipio tiene una mayor y mejor implantación. Además, la permanencia de esta actividad en la Administración municipal estaría justificada en razones de proximidad y cercanía.

²⁹² L. S. Giraldes Gutiérrez, “Las competencias municipales en materia de educación”, pág. 1.098, se muestra a favor de que las Comunidades autónomas asuman la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los colegios por razones de economía de escala. La contratación en masa por la Comunidad autónoma conllevará mejores precios.

doctrina que concurren diversas circunstancias que hacen dudar que esos trasposos terminen llevándose a efecto²⁹³.

6.8. Ferias y mercados

6.8.1. Competencias obligatorias

Este sector cuenta con competencias obligatorias legales, no existiendo ejemplos de competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena.

La competencia para *autorizar* ciertas ferias y mercados pertenece a los ayuntamientos, en concreto, de las ferias-mercado en espacios que formen parte del dominio público (art. 9.2 de la Ley catalana 8/1994, de 25 de mayo). Asimismo, los ayuntamientos son los responsables de autorizar la venta ambulante y de los mercados de ocasión (arts. 9.3 y 35.2 de la Ley riojana 3/2005, de 14 de marzo).

El ejercicio de la *potestad sancionadora* se construye como una competencia obligatoria. La potestad sancionadora por las infracciones relacionadas con la organización de una feria-mercado corresponde al municipio donde ésta se celebre [art. 16.3 a) de la Ley catalana 8/1994, de 25 de mayo].

6.8.2. Competencias potestativas

Los ayuntamientos, por razones de orden público, “podrán acordar el *cierre*, de manera singularizada, de establecimientos que vendan bebidas alcohólicas” (art. 19.9 de la Ley riojana 3/2005, de 14 de marzo). Del mismo modo, los ayuntamientos podrán autorizar las *ventas en mercadillos*, determinando el número de puestos y el tipo de productos que pueden ser vendidos (art. 29.2 de la Ley riojana).

6.8.3. Conclusiones

Las competencias municipales que acabamos de ver giran en torno a la actividad de policía –régimen sancionador, autorización de la celebración de ferias, etc.-. Estas competencias se centran en los mercadillos, en la venta ambulante, etc., actividades íntimamente vinculadas con la vida local y la comunidad vecinal.

El art. 25.2 i) LBRL obliga a las leyes sectoriales a reconocer competencias a los municipios en materia de “ferias,..., mercados, lonjas”. Dada la imprecisión de la propia norma, debe concluirse que las competencias reconocidas a los municipios serían suficientes.

6.9. Incendios

6.9.1. Competencias obligatorias

Las competencias obligatorias que contienen las leyes reguladoras de este sector son competencias obligatorias legales.

La creación de *servicios de prevención y extinción de incendios* también se contempla como una competencia obligatoria municipal para aquellos municipios que están obligados a prestar el referido servicio²⁹⁴. En efecto, esta competencia hay que conectarla con la LBRL,

²⁹³ R. Jiménez Asensio, “La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo”, págs. 297-298, 318-319 y 324.

²⁹⁴ Art. 3.1 del Texto refundido de la Ley por la que se regulan los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2006, de 28 de septiembre. En este mismo sentido, la Ley catalana 5/1994, de 4 de mayo, que circunscribe expresamente esta

según la cual, los municipios con población superior a 20.000 habitantes tienen que prestar el servicio de prevención de incendios [art. 26.1 c)].

Aunque sea brevemente, nos referiremos antes de terminar este epígrafe a alguna otra competencia obligatoria menos relevante. Así, por ejemplo, los municipios son competentes i) para adoptar las *medidas de prevención* de incendios en los terrenos forestales de su titularidad [arts. 8 c) y 25 b) de la Ley andaluza 5/1999, de 29 de junio] y ii) para *adaptar de los planes municipales de prevención y extinción de incendios forestales a la legislación vigente* (apartado segundo de la disposición transitoria cuarta de la Ley gallega 3/2007, de 9 de abril).

6.9.2. Competencias exclusivas con sujeción

La elaboración y aprobación de los *planes locales relacionados con los incendios forestales* se construye en las leyes como una competencia exclusiva con sujeción. Las entidades locales son las competentes para la elaboración y aprobación de los planes locales de emergencia por incendios forestales [art. 8 a) de la Ley andaluza 5/1999, de 29 de junio] y los planes periurbanos de prevención de incendios forestales²⁹⁵ [arts. 8.1 b) y 33 de la Ley extremeña 5/2004, de 24 de junio], los cuales se elaborarán en el marco de las directrices de los planes autonómicos (art. 40.1 de la Ley andaluza y art. 31.1 y, por conexión, arts. 24 y 27 de la Ley extremeña). Además, los planes locales habrán de zonificar el territorio en función del riesgo y de las previsibles consecuencias de los incendios forestales, en “concordancia con lo que establezca el correspondiente Plan de la Comunidad Autónoma” [art. 39.1 c) de la Ley andaluza]. Por otro lado, la normativa determina con bastante precisión el contenido mínimo de estos Planes Periurbanos (art. 32 de la Ley extremeña).

6.9.3. Conclusiones

El art. 25.2 f) LBRL prevé que las leyes sectoriales deberán atribuir competencias en materia de “prevención y extinción de incendios” a los municipios. En este sentido, los municipios son titulares de competencias exclusivas. Comenzando con las competencias obligatorias, la primera por antonomasia es la creación de servicios de prevención y extinción de incendios; competencia que únicamente alcanza a los municipios con población superior a 20.000 habitantes y que está en plena consonancia con el contenido del art. 26.1 c) LBRL. En este sentido, hay que recordar que la prevención y auxilio para los casos de incendios u otras calamidades en el ámbito urbano se atribuye a los ayuntamientos desde mediados del siglo XIX²⁹⁶; si bien, la tendencia actual, fruto de la creciente tecnificación y especialización, que exige unos niveles de gasto y gestión superiores a los que puede afrontar un municipio, es que la prestación de este servicio sea asumida por las diputaciones provinciales o por consorcios²⁹⁷.

competencia a los municipios de más de veinte mil habitantes (art. 47.1), al igual que la Ley cántabra (art. 48.2 de la Ley 1/2007, de 1 de marzo).

²⁹⁵ Puede leerse una visión bastante crítica en relación con los Planes Periurbanos de Prevención de Incendios en J Agudo González, “El Derecho administrativo ante los incendios: propuestas para un nuevo enfoque”, págs. 419-420.

²⁹⁶ Al respecto, M. J. Izu, “De la protección civil a la gestión de emergencias: la evolución del marco normativo”, págs. 304-306.

²⁹⁷ En esta misma línea, M. J. Izu, “De la protección civil a la gestión de emergencias: la evolución del marco normativo”, pág. 347. Asimismo, J. A. Santamaría Pastor, “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, págs. 148-149, considera que la extinción de incendios es una competencia que debe ser prestada por un nivel supramunicipal, sobre todo, en zonas de urbanización intensiva.

Asimismo, encontramos competencias potestativas y competencias exclusivas con sujeción. Éstas últimas se centran en la elaboración de planes municipales; debiéndose respetar en esa elaboración las directrices fijadas por las Administraciones públicas territorialmente superiores.

6.10. Medio ambiente

6.10.1. Competencias obligatorias

6.10.1.1. Competencias obligatorias legales

La LBRL regula los servicios municipales mínimos u obligatorios y hasta la Ley 27/2013 establecía que los municipios de más de 50.000 habitantes contarían con un servicio de “protección del medio ambiente” [art. 26.1 d) LBRL, en su redacción originaria]. A través de este servicio, los municipios podían implantar una política ambiental municipal²⁹⁸. Pues bien, la Ley 27/2013 ha modificado la LBRL y este servicio ha sido sustituido por un *servicio de “medio ambiente urbano”* [art. 26.1 d)]²⁹⁹. La modificación realizada por la Ley 27/2013 se ha interpretado como la atribución a los municipios de un servicio más limitado, ya que las actividades relacionadas con el medio ambiente natural, es decir, los espacios naturales y, en general, con el suelo no urbanizable preservado o de especial protección quedarían fuera de este servicio³⁰⁰.

Cambiando de ámbito, hay que destacar que las competencias obligatorias municipales están muy presentes en relación con *la función inspectora (o de comprobación y vigilancia) y con el ejercicio de la potestad sancionadora*.

La competencia de inspección puede ser reconocida de forma genérica (art. 49.2 de la Ley riojana 5/2002, de 8 de octubre) o de forma específica, es decir, en relación con actividades o instalaciones sujetas a un control ambiental determinado; control que, en la mayoría de las ocasiones, es el que tiene que ejercer el municipio³⁰¹. Asimismo, la inspección municipal puede limitarse a aspectos concretos de un control ambiental –cumplimiento de las condiciones ambientales de su competencia impuestas por las autorizaciones ambientales

²⁹⁸ B. Lozano Cutanda y J. C. Alli Turrillas, *Administración y legislación ambiental*, pág. 132.

²⁹⁹ F. García Rubio, *Manual de Administración y legislación ambiental de la Comunidad de Madrid*, pág. 188, denuncia la imprecisión del concepto de “servicio de medio ambiente”. Así, E. Alonso García y D. Loperena Rota, “Medio ambiente local”, pág. 812, tratan de determinar el contenido de este servicio. Asimismo, F. A. Castillo Blanco, “Un acercamiento a las competencias de las entidades locales en materia medioambiental: especial referencia a Andalucía”, págs. 148-152, analiza este servicio. Por otro lado, J. Domper Ferrando, “Las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente”, pág. 833, formula diversas críticas en relación con este servicio, una de las cuales se centra en que el criterio poblacional no es el más idóneo para la imposición de un servicio de protección; siendo más adecuado, por ejemplo, el de las actividades desarrolladas con carácter principal en el municipio. En este mismo sentido, F. J. García Gil, *Prontuario de protección municipal del medio ambiente urbano*, pág. 28. Por otro lado, sobre el medio ambiente urbano, véase M. del P. Borderías Uribeondo y E. Martín Roda *Medio ambiente urbano*.

³⁰⁰ M. Medina Guerrero, “La convalidación del Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, relativo a la aplicación de la reforma local en Andalucía”, pág. 319 y F. Velasco Caballero, “Reforma de la Administración Local: una nueva distribución territorial del poder”, pág. 93. Por otro lado, E. Alonso García, “La gestión del medio ambiente por las entidades locales”, pág. 505 y, por conexión, pág. 497 y ss., entiende que los municipios pueden poner en marcha servicios para la implementación de una política ambiental propia.

³⁰¹ Art. 43.1 de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio; art. 90.1 b) y, por conexión, art. 75 de la Ley aragonesa 11/2014, de 4 de diciembre; art. 34.1 y, por conexión, art. 32 de la Ley extremeña 16/2015, de 23 de abril; arts. 18.2, 73, 77.1 y 100.1 b) de la Ley valenciana 6/2014, de 25 de julio y art. 64.1, y, por conexión, arts. 56.1 y, en menor medida, 106.1 de la Ley vasca 3/1998, de 27 de febrero.

autonómicas- [art. 126.3 b) de la Ley murciana 4/2009, de 14 de mayo³⁰²]. Tampoco faltan supuestos en los que las competencias municipales de inspección se determinan de forma negativa. Por ejemplo, la inspección de las actividades e instalaciones no sujetas a autorización ambiental corresponde a los ayuntamientos en cuyo ámbito territorial estén ubicadas (arts. 35.1 y, sobre todo, art. 61.1 de la Ley castellano-leonesa 11/2003, de 8 de abril). Asimismo, las funciones de inspección pueden ir referidas a algún subsector determinado. Así, la función inspectora de la contaminación atmosférica –en este caso, con excepciones- y de la contaminación acústica en relación con las actuaciones, públicas o privadas, no sometidas a autorización ambiental integrada y autorización ambiental unificada corresponde a la Administración local [arts. 53.2 c) y 69.2 b) de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio]. Asimismo, los municipios son los competentes para ejercer la potestad inspectora relacionada con las actuaciones, públicas o privadas, sujetas a comunicación ambiental, así como aquellas que no estén sujetas a un control ambiental autonómico (art. 103.2 de la Ley extremeña 16/2015, de 23 de abril). Finalmente, los municipios serán los competentes en la vigilancia de la calidad del aire [art. 95.2 d) de la Ley extremeña 16/2015, de 23 de abril –esta competencia únicamente se refiere a municipios de más de 25.000 habitantes-] y vigilar el cumplimiento de las ordenanzas ambientales municipales y demás normativa ambiental en el ámbito de su competencia [art. 126.3 c) de la Ley murciana 4/2009, de 14 de mayo³⁰³].

La potestad sancionadora municipal se refiere a actividades o instalaciones sujetas a un control ambiental determinado; control que, en la mayoría de las ocasiones, es el que tiene que ejercer el municipio³⁰⁴. La potestad sancionadora municipal también se determina de forma negativa. Por ejemplo, la competencia para sancionar infracciones relacionadas con actividades e instalaciones no sujetas a autorización ambiental, ni a evaluación de impacto ambiental, corresponde a los ayuntamientos en cuyo ámbito territorial estén ubicadas (arts. 81.3 y, por conexión, apartados 1 y 2 del mismo precepto de la Ley castellano-leonesa 11/2003, de 8 de abril). Por último, la potestad sancionadora municipal puede ir referida a algún subsector concreto como puede ser la calidad del medio hídrico [art. 81.2 c) de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio], la contaminación acústica [art. 158.2 b) 2ª de la Ley andaluza] y la contaminación atmosférica [art. 158.2 b) 1ª de la Ley andaluza]. En este caso, la potestad sancionadora no siempre se refiere a todas las infracciones de ese subsector, sino únicamente a algunas concretas (así sucede, por ejemplo, en la contaminación acústica y en la atmosférica).

La *aprobación de ordenanzas municipales* se convierte en otro ejemplo de competencia obligatoria. En este sentido, los municipios aprobarán las correspondientes ordenanzas [art. 95.2 c) de la Ley extremeña 16/2015, de 23 de abril y arts. 34 –este precepto se refiere a ordenanzas para la protección del medio ambiente atmosférico-y 87 de la Ley vasca 3/1998, de 27 de febrero]³⁰⁵. Junto a la aprobación de ordenanzas, también es frecuente

³⁰² La Ley murciana 4/2009 no está expresamente derogada; si bien la Ley murciana 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública, señala que la legislación estatal de evaluación ambiental es de aplicación en la Comunidad autónoma de la Región de Murcia (art. 3 y, por conexión, arts. 4 y 5).

³⁰³ La Ley murciana 4/2009 no está expresamente derogada; si bien la Ley murciana 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública, señala que la legislación estatal de evaluación ambiental es de aplicación en la Comunidad autónoma de la Región de Murcia (art. 3 y, por conexión, arts. 4 y 5).

³⁰⁴ Art. 43.1 de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio; art. 115, apartados 1 y 5, de la Ley aragonesa 11/2014, de 4 de diciembre; art. 34.1 de la Ley extremeña 16/2015, de 23 de abril y arts. 18, apartados 1 b) y 2, 73, 77.1 y 100.1 b) de la Ley valenciana 6/2014, de 25 de julio.

³⁰⁵ Sobre la potestad normativa local en este ámbito: S. Fernández Ramos, “Las competencias municipales de protección ambiental ante el Derecho Comunitario”, págs. 58-61 (con especial referencia al

la competencia de *adaptar esas ordenanzas*. Los municipios, en el plazo establecido legalmente, procederán a adaptar sus ordenanzas a la legislación vigente [disposición adicional primera de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio; art. 95.2 c) de la Ley extremeña 16/2015, de 23 de abril y disposición adicional tercera de la Ley gallega 1/1995, de 2 de enero].

Otro ámbito en el que la actuación municipal es preceptiva es el de los *instrumentos de intervención*. Los municipios son competentes para tramitar y resolver determinados procedimientos de control ambiental, como la calificación ambiental y la declaración responsable de los efectos ambientales (art. 43.1 de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio), la comunicación ambiental (arts. 32 y 34.1 de la Ley extremeña 16/2015, de 23 de abril), la evaluación ambiental de actividades (art. 42.1 de la Ley madrileña 2/2002, de 19 de junio), las actividades clasificadas (art. 56.1 de la Ley vasca 3/1998, de 27 de febrero), la licencia ambiental (arts. 6 y 8.2 de la Ley riojana 5/2002, de 8 de octubre y art. 18 y, por conexión, arts. 4.12 y 13 de la Ley valenciana 6/2014, de 25 de julio) y la comunicación de actividades inocuas (art. 73 y, por conexión, arts. 4.4 y 13 de la Ley valenciana 6/2014, de 25 de julio).

6.10.1.2. Competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena

El presente sector proporciona ejemplos de competencias obligatorias derivadas de actuaciones ajenas relacionados con las licencias y con las ordenanzas.

Las licencias de actividad de las actividades sometidas a autorización ambiental autonómica tendrán vigencia indefinida (art. 74.1 de la Ley murciana 4/2009, de 14 de mayo³⁰⁶). No obstante, la denegación de la renovación de la autorización ambiental autonómica será causa de *revocación de la licencia de actividad* (art. 74.2 de la Ley murciana). La Administración regional comunicará la denegación de esa renovación al ayuntamiento, para que proceda a revocar la licencia de actividad (art. 74.2 de la Ley). Asimismo, si el órgano autonómico competente modifica las condiciones de la autorización ambiental en materias de competencia local, se comunicarán las nuevas condiciones al ayuntamiento, para que proceda a la *modificación de la licencia de actividad* (art. 75.2 de la Ley murciana³⁰⁷). De esta manera, esta modificación de la licencia se producirá como consecuencia de la modificación de la autorización ambiental autonómica.

Por lo que se refiere a las competencias obligatorias relacionadas con las ordenanzas municipales, los gobiernos autonómicos serán los responsables de fijar *valores límite de emisión u otras prescripciones técnicas* (art. 9.1 de la Ley murciana 4/2009, de 14 de mayo³⁰⁸ y disposición final segunda de la Ley riojana 5/2002, de 8 de octubre), así como *determinar los vertidos prohibidos y las concentraciones máximas admisibles, así como cualquier otra condición necesaria para garantizar la calidad ambiental de los vertidos industriales a la red de saneamiento* (art. 66.4 de la Ley murciana 4/2009, de 14 de mayo³⁰⁹). Una vez que se fijen esos valores, prescripciones, etc., las ordenanzas municipales de protección del medio deberán

principio de reserva de ley) y F. García Rubio, *Manual de Administración y legislación ambiental de la Comunidad de Madrid*, págs. 183-185.

³⁰⁶ La Ley murciana 4/2009 no está expresamente derogada, si bien la Ley murciana 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública, señala que la legislación estatal de evaluación ambiental es de aplicación en la Comunidad autónoma de la Región de Murcia (art. 3 y, por conexión, arts. 4 y 5).

³⁰⁷ *Idem.*

³⁰⁸ *Idem.*

³⁰⁹ *Idem.*

adaptarse a esos valores, prescripciones, etc. (arts. 9.2 y 66.4 de la Ley murciana³¹⁰ y disposición final segunda de la Ley riojana).

6.10.2. Competencias potestativas

La mayor parte de las competencias potestativas existentes en este ámbito giran en torno a los *mecanismos de control o intervención ambiental*. En este sentido, los ayuntamientos podrán aprobar ordenanzas municipales sustituyendo un régimen de control ambiental por otro, por ejemplo, sustituyendo la licencia de actividad por una comunicación previa de actividad, debiendo la ordenanza determinar el régimen jurídico de la comunicación previa (art. 63.4 de la Ley murciana 4/2009, de 14 de mayo³¹¹). Asimismo, vía ordenanza, los municipios podrán someter a control ambiental –licencia ambiental y comunicación de actividades inocuas– actividades que, en principio, están exentas de control (art. 25.6 de la Ley riojana 5/2002, de 8 de octubre y art. 71 de la Ley valenciana). Igualmente, los ayuntamientos podrán, vía ordenanza, desarrollar el régimen legal del control ambiental (art. 60 de la Ley murciana³¹², en relación con la licencia de actividad), aprobar un procedimiento simplificado para la tramitación de la modificación de la licencia ambiental (art. 63.8 de la Ley valenciana 6/2014, de 25 de julio), prever que la solicitud de licencia ambiental se acompañe de documentación adicional a la prevista legalmente (art. 53.2.1 de la Ley valenciana) o establecer requisitos especiales, para lo que será necesario una justificación técnica adecuada (art. 63.3 de la Ley murciana³¹³, en relación con la licencia de actividad).

Siguiendo con competencias potestativas municipales relacionadas con controles ambientales, los municipios podrán efectuar una visita de comprobación a la instalación respecto de la que se haya presentado la declaración responsable ambiental (art. 69.2 de la Ley valenciana); visita de comprobación que, en el caso de la licencia ambiental, podrá sustituirse por la presentación de un “certificado expedido por la entidad colaboradora en materia de calidad ambiental que acredite la adecuación de la instalación a las condiciones fijadas en la licencias ambiental” (art. 61.5 de la Ley valenciana). Por último, los ayuntamientos podrán establecer programas de vigilancia para el ejercicio de actividades que hayan obtenido la licencia ambiental (art. 75.1 y, por conexión, art. 60 de la Ley valenciana).

Por otro lado, algunas competencias potestativas se circunscriben a actividades limitativas. Un primer ejemplo lo encontramos en relación con las *actividades de ocio en la vía pública*. Los municipios podrán establecer restricciones al uso de las vías y de las zonas públicas cuando esa actividad genere niveles de ruido que afecten o impidan el descanso de la ciudadanía (art. 77 de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio). Un segundo ejemplo se refiere a las *limitaciones a los parámetros luminosos*. Los municipios podrán modificar esas limitaciones reglamentariamente, en función de las necesidades concretas de su territorio seguridad (art. 65.2 de la Ley andaluza). Asimismo, podrán establecer un menor nivel de protección por causas debidamente justificadas de seguridad (art. 65.2 de la Ley andaluza). Además, los municipios, previa valoración de la incidencia acústica, podrán autorizar determinadas manifestaciones populares de índole oficial, cultural o religioso, como las ferias y fiestas patronales o locales, o determinados espacios dedicados al ocio, en los que se puedan superar los *objetivos de calidad acústica* (art. 70.5 de la Ley andaluza). Otro ejemplo lo encontramos en la competencia de las entidades locales consistente en poder adoptar medidas

³¹⁰ *Idem.*

³¹¹ *Idem.*

³¹² *Idem.*

³¹³ *Idem.*

de *restricción total o parcial del tráfico* (art. 101.3 de la Ley extremeña 16/2015, de 23 de abril).

6.10.3. Competencias exclusivas con sujeción

El primero de los ejemplos, como es frecuente en los sectores que hemos visto, se centra en la planificación. La elaboración de *planes municipales de gestión de residuos urbanos* se realizarán de conformidad con el plan autonómico³¹⁴ [arts. 98.1 b) y 98.2 b) de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio].

Un segundo caso se refiere al *deber municipal de establecer puntos limpios para la recogida selectiva de residuos urbanos de origen domiciliario* (arts. 103.1 de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio). Este deber se cumplirá en el marco de los planes directores de gestión de residuos urbanos (art. 103.1 de la Ley andaluza). Por tanto, la sujeción de la competencia municipal a los planes autonómicos parece indiscutible.

Un tercer ejemplo se refiere al deber de los municipios con población superior a 25.000 habitantes de *adoptar planes y programas para el cumplimiento y mejora de los objetivos de calidad del aire*, “en el marco... de la planificación autonómica” (art. 101.4 de la Ley extremeña 16/2015, de 23 de abril).

6.10.4. Conclusiones

El protagonismo de la protección del medio ambiente ha recaído históricamente sobre los municipios, sirviendo de ejemplo las atribuciones que en materia de sanidad e higiene tuvieron asignadas los ayuntamientos en exclusiva a lo largo del siglo XIX³¹⁵. Sin embargo, desde comienzos del Siglo XX se produce un progresivo traslado de la mayoría de las competencias locales en materia de medio ambiental a la Administración estatal, un desapoderamiento que resulta especialmente significativo en las policías de salubridad e industrial³¹⁶, si bien a esta fase centralizadora le ha seguido otra descentralizadora a partir de la promulgación de la Constitución de 1978³¹⁷.

En la actualidad asistimos a una creciente preocupación social por todo lo medioambiental. Se buscan los medios precisos para alcanzar un desarrollo sostenible. En este

³¹⁴ Sobre las ventajas que presenta la planificación como técnica de prevención ambiental: B. Lozano Cutanda y J. C. Alli Turrillas, *Administración y legislación ambiental*, pág. 284. Por otro lado, F. García Rubio, *Manual de Administración y legislación ambiental de la Comunidad de Madrid*, págs. 251-254 y B. Lozano Cutanda, *Derecho Ambiental Administrativo*, pág. 368 y ss, estudian la planificación en el sector medioambiental. Al respecto, B. Lozano Cutanda pone de relieve que la planificación es “un instrumento esencial e insustituible para lograr una protección integral y eficaz del medio ambiente” (pág. 371).

³¹⁵ *Cit.*, V. Álvarez García, “El reparto de competencias en materia medioambiental y su alteración en situaciones de necesidad”, págs. 130-131. Al respecto, puede consultarse también a J. Rodríguez-Arana, “Medio ambiente y administración local”, pág. 182. Los municipios fueron pioneros en este campo en no pocas ocasiones. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Madrid contaba en 1968 con una Ordenanza para combatir la contaminación atmosférica, disposición que fue aprobada con anterioridad a la Ley estatal reguladora de esta materia y, en 1969, disponía de una Ordenanza contra la emisión de ruidos y vibraciones (*Ordenanza general de protección del medio ambiente urbano*, pág. 9).

³¹⁶ F. Delgado Piqueras, “Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente”, pág. 77 y S. Muñoz Machado, “La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales en materia de medio ambiente”, pág. 357. J. M. Castells Arteché, “El municipio en la autonomía política”, pág. 404, recoge esta misma idea. S. Fernández Ramos, “Las competencias municipales de protección ambiental ante el Derecho Comunitario”, págs. 48 y 82, al estudiar esta cuestión, enumera las razones que han dado lugar al citado desapoderamiento.

³¹⁷ *Cit.*, V. Álvarez García, “El reparto de competencias en materia medioambiental y su alteración en situaciones de necesidad”, pág. 131.

escenario, los municipios son cualificados y excepcionales protagonistas de la defensa del ambiente y se sitúan en primera línea de la reacción anticontaminante. Aspectos como la intervención frente al ruido o el control de las emisiones de los vehículos caen inevitablemente en la órbita de las preocupaciones municipales³¹⁸. En este sentido, las instancias comunitarias han resaltado la importancia de la descentralización como medio absolutamente necesario para conocer adecuadamente la situación real en un lugar. Es más, se considera que la responsabilidad respecto a la calidad del medio ambiente urbano incumbe principalmente a las autoridades locales³¹⁹. En efecto, debe tenerse en cuenta que la proximidad de la Administración municipal a los problemas medioambientales concretos – caso de la contaminación acústica³²⁰, etc.- determina la especial aptitud de los ayuntamientos para la ejecución y gestión eficaz de la normativa ambiental³²¹.

Descendiendo a la normativa vigente, nos tenemos que detener en el art. 25.2 LBRL, el cual exige que la legislación sectorial reconozca competencias a los municipios en este sector. En dicho precepto se aludía inicialmente a esta materia como “[p]rotección del medio ambiente”³²² [art. 25.2 f)] y, en la actualidad –tras las modificaciones introducidas por la Ley 27/2023, de 27 de diciembre-, como “[m]edio ambiente urbano” [art. 25.2 b)]³²³. De este modo, se habrían reducido las competencias municipales al medio ambiente de carácter urbano. Además, esta letra b) del art. 25.2 LBRL, junto a la referencia global de “medio ambiente urbano”, incluye menciones pormenorizadas y sectoriales relacionadas con el medio ambiente, como la contaminación o los residuos³²⁴. Además, otras letras del art. 25.2 incorporan también referencias concretas al medio ambiente, como, por ejemplo, el agua [letra c)].

En el presente sector existen competencias obligatorias –tanto legales, como derivadas de actuación ajena-, competencias potestativas y competencias exclusivas con sujeción –éstas últimas giran, como casi siempre, en torno a la planificación que llevan a cabo distintas Administraciones territorialmente superiores-. Centrándonos en las primeras, se da un papel bastante notable a los municipios. En primer lugar, existe un servicio mínimo obligatorio, sin perjuicio de las críticas que se derivan de la dificultad de concretar su contenido, así como de determinar su existencia en base a criterios exclusivamente poblacionales. Asimismo, existen

³¹⁸ R. Martín Mateo, *Manual de Derecho ambiental*, pág. 98.

³¹⁹ S. Fernández Ramos, “Las competencias municipales de protección ambiental ante el Derecho Comunitario”, pág. 57.

³²⁰ J. Ortega Bernardo, en su trabajo “Las entidades locales en la lucha contra el ruido (Estudio de las competencias locales en el nuevo marco de la legislación básica estatal de protección acústica)”, *in totum*, estudia las competencias normativas, ejecutivas y de planificación de las entidades locales en esta materia.

³²¹ En este mismo sentido, F. J. García Gil, *Prontuario de protección municipal del medio ambiente urbano*, pág. 28.

³²² J. Rodríguez-Arana, “Medio ambiente y administración local”, pág. 174, interpreta el término “protección” como una “acción de amparo, ayuda, defensa y fomento, guarda y custodia, tanto preventiva como represiva”. S. Fernández Ramos, “Las competencias municipales de protección ambiental ante el Derecho Comunitario”, pág. 49, defiende que “protección del medio ambiente” equivale a las funciones de defensa y restauración que recoge el art. 45.2 de la Constitución.

³²³ A. B. Gómez Puerto, “El papel de los ayuntamientos en la protección del medio ambiente urbano”, págs. 456-457, delimita el contenido de las políticas municipales en materia de medio ambiente urbano. Por otro lado, como bien apunta M. Medina Guerrero, “El recurso de inconstitucionalidad contra la ley de reforma de la administración local”, pág. 293, se ha excluido de las previsiones del art. 25.2 LBRL toda referencia al medio ambiente natural.

³²⁴ En este mismo sentido, L. Martín-Retortillo Baquer, *Administración local y medio ambiente*, págs. 50-53.

dos ámbitos en los que los municipios juegan un papel bastante destacado: los instrumentos de intervención medioambiental –centrados principalmente en actividades o aspectos de menor complejidad- y en el ejercicio de funciones de vigilancia e inspección y de la potestad sancionadora, si bien, éstas últimas se centran en controles ambientales que son competencia municipal, en subsectores concretos o en municipios que rebasan una determinada población.

Por último, haciendo una valoración global, hay que destacar que la gestión ambiental debería ser uno de los temas de atención preferente de las Administraciones municipales³²⁵. Sin embargo, la situación resulta algo desalentadora dado el grave deterioro de los recursos naturales y la debilidad de las intervenciones municipales³²⁶. Al objeto de superar esta situación resulta indispensable que los municipios cuenten con medios suficientes (con instrumentos jurídicos adecuados y con unidades *ad hoc*) y desarrollen políticas globales e integradoras³²⁷.

6.11. Movilidad

6.11.1. Competencias obligatorias

6.11.1.1. Competencias obligatorias legales

Todos los ejemplos de esta modalidad de competencia obligatoria provienen de la Ley valenciana 6/2011, de 1 de abril. Debemos empezar señalando que esta norma dedica parte de un precepto a establecer las competencias locales (art. 3.2). Los entes locales deberán promover patrones equilibrados de movilidad urbana, en especial en relación con los desplazamientos a pie y en otros modos de desplazamiento no motorizados [art. 3.2 a) y, por conexión, arts. 6.3 y 7.1]; les corresponde igualmente la planificación, ejecución y mantenimiento de las infraestructuras de transporte urbano [art. 3.2 b)] y son los encargados de proceder a la provisión de los servicios de transporte público dentro de los núcleos urbanos [arts. 3.2 c) y 22.3 –este último precepto extiende esa función de provisión a todo el término municipal-].

Los municipios son titulares de competencias obligatorias relacionadas con la actividad de policía. Son responsables del *correcto mantenimiento del ornato público de determinados terrenos próximos a una infraestructura ferroviaria* (art. 79.5) y de otorgar *la autorización para la prestación de los servicios de transporte público de viajeros de uso específico*, cuando ese servicio no exceda de los límites del término municipal (art. 40.4).

También existen competencias municipales relacionadas sobre todo con la actividad de fomento. Los ayuntamientos son los responsables de desarrollar el conjunto de acciones tendentes a facilitar *el desplazamiento seguro en bicicleta*, llegándose a concretar las acciones a desarrollar (art. 7.1).

Finalmente, algunas competencias obligatorias están dirigidas únicamente a los municipios de más de veinte mil habitantes, así como a aquellos que tengan una capacidad residencial equivalente. Estos municipios formularán un *plan municipal de movilidad* (art. 10.4). Además, la potestad inspectora y sancionadora en relación con estos planes corresponde a los ayuntamientos (art. 93, apartados tercero y sexto). Asimismo, los municipios de más de

³²⁵ Así se manifiesta, por ejemplo, J. Rodríguez-Arana, “Medio ambiente y administración local”, pág. 180. Igualmente, B. Lozano Cutanda, y J. C. Alli Turrillas, *Administración y legislación ambiental*, pág. 131, manifiestan que “nada afecta de modo más importante a los intereses locales que todo aquello que, al deteriorar el medio ambiente, puede incidir en la salud o calidad de vida de los vecinos”.

³²⁶ J. Rodríguez-Arana, “Medio ambiente y administración local”, pág. 185 y ss.

³²⁷ J. Rodríguez-Arana, “Medio ambiente y administración local”, págs. 187-189.

20.000 habitantes que no estén integrados en áreas de prestación conjunta ejercerán las competencias administrativas en relación con el servicio de *taxi* (art. 44.4), enumerándose por la normativa las concretas funciones que deberán ejercitar (art. 44.1).

6.11.1.2. Competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena

La aprobación de los estudios informativos para el establecimiento o modificación de infraestructuras de transporte compete a la Administración regional (art. 65.5 de la Ley valenciana 6/2011, de 1 de abril). Pues bien, las previsiones que contenga el referido estudio informativo sobre usos del suelo deberá ser incorporado al *planeamiento urbanístico* vigente con motivo de la primera revisión que se aborde del mismo (art. 65.7 de esa Ley).

6.11.2. Competencias potestativas

Los ayuntamientos podrán obligar a los centros de trabajo y los estacionamientos de vehículos a motor ya existentes a contar con un *espacio reservado a bicicletas* (art. 8, apartados 2 y 5, de la Ley valenciana 6/2011, de 1 de abril).

Además, los ayuntamientos pueden *desarrollar las infraestructuras de transportes* que consideren necesarias en relación con sus servicios de transporte urbano o con las necesidades locales de desplazamientos no motorizadas o en relación con las actividades logísticas (art. 60.3 de la Ley valenciana). Además, los ayuntamientos pueden elaborar *planes de logística urbana*, cuando en los ámbitos urbanos coincidan unas capacidades escasas de la red viaria con elevados niveles de distribución de mercancías (art. 86.1 de la misma norma) y pueden aprobar *ordenanzas reguladoras del servicio de taxi* (art. 44.6 y, por conexión, art. 44.4 de la citada Ley).

6.11.3. Conclusiones

La legislación sectorial se centra en reconocer dos tipos de competencias a los municipios: obligatorias y potestativas. La atribución que se lleva a cabo por las leyes sectoriales cumple con la previsión de la LBRL. En este sentido, el art. 25.2 LBRL, en su letra g), tras la modificación introducida por la ya citada Ley 27/2013, recoge esta materia de “movilidad”. No obstante, se observa que una parte importante del contenido de estas leyes no corresponde a una disposición sobre movilidad, sino, más bien, a una normativa sobre transportes.

6.12. Museos

6.12.1. Competencias obligatorias

Este sector cuenta únicamente con competencias obligatorias legales.

La competencia municipal más repetida es la de *organizar y gestionar los museos* de los que sean titulares o hayan sido creados por propia iniciativa³²⁸. En esta misma línea, les corresponde instituir, reglamentar y mantener los museos [art. 38 f) de la Ley catalana]. Los museos municipales están expresamente obligados a inventariar sus fondos [art. 47 e) y, en menor medida, art. 39 de la Ley balear 4/2003, de 26 de marzo y art. 6 b) y, en cierta medida, arts. 21 a 23 de la Ley foral 10/2009, de 2 de julio].

Como puede observarse, las competencias referidas exclusivamente a museos municipales o entidades locales son las que acabamos de decir. No obstante, las leyes sectoriales recogen los más variados deberes (“deberes de deberes”) que derivan de la

³²⁸ Art. 13.2 a) de la Ley cántabra 5/2001, de 19 de noviembre; art. 43 a) de la Ley castellano-manchega 2/2014, de 8 de mayo; art. 38 a) de la Ley catalana 17/1990, de 2 de noviembre; art. 47 a) de la Ley balear 4/2003, de 26 de marzo y art. 6 a) de la Ley foral 10/2009, de 2 de julio.

competencia de organizar y gestionar museos³²⁹. En este sentido, ser titular de un museo lleva implícitos no pocos deberes relativos a medios personales y materiales³³⁰. Asimismo, las leyes sectoriales establecen diversas indicaciones (deberes y/ o limitaciones) sobre i) el acceso del público se plasma en deberes relativos al régimen de visita (horario, accesibilidad, etc.)³³¹; la planificación³³², iii) la financiación o sostenimiento económico de su actividad ordinaria de los mismos³³³ y iv) la reproducción de los bienes que custodian los museos (art. 27.2 de la Ley cántabra 5/2001, de 19 de noviembre y art. 13 de la Ley catalana 17/1990, de 2 de noviembre).

6.12.2. Competencias potestativas

La primera competencia potestativa municipal en la que nos detenemos es la que permite a los ayuntamientos *fomentar* las actividades culturales propias de los museos, de difusión y de investigación y “darles apoyo, si procede” [art. 47 b) de la Ley balear 4/2003, de 26 de marzo]. Por otro lado, los edificios o terrenos en que vayan a instalarse museos de titularidad pública podrán ser *expropiados* (art. 6 de la Ley aragonesa 7/1986, de 5 de diciembre). No obstante, cabe recordar que esta potestad expropiatoria ya está reconocida con carácter general a los municipios por la LBRL [art. 4.1 d)].

Finalmente, hay que dejar constancia de competencias potestativas que se extienden a todo tipo de museos. Los museos podrán admitir el *depósito de bienes culturales*; depósito que se formalizará en un contrato que deberá reunir los requisitos que se establezcan reglamentariamente³³⁴. Otra clara competencia potestativa está relacionada con los *servicios complementarios y otros usos de los museos*. Los museos podrán disponer de espacios destinados a tiendas, librerías, cafetería u otros servicios de carácter comercial para uso de las personas que los visiten (art. 25.1 de la Ley andaluza 8/2007, de 5 de octubre) y podrán albergar actividades culturales externas a la programación de las propias instituciones (art. 25.2 de esa misma Ley).

6.12.3. Conclusiones

La LBRL contempla que las leyes sectoriales atribuyan competencias a los municipios en torno a la “[p]romoción de la cultura y equipamientos culturales” [art. 25.2 m)]. Esta dicción literal es introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, ya que, hasta ese

³²⁹ Véase, art. 5 de la Ley andaluza 8/2007, de 5 de octubre; art. 16 de la Ley cántabra 5/2001, de 19 de noviembre; art. 20 de la Ley foral 10/2009, de 2 de julio; art. 21.1 de la Ley madrileña 9/1999, de 9 de abril; art. 20.1 de la Ley murciana 5/1996, de 30 de julio y, en menor medida, art. 29 de la Ley catalana 17/1990, de 2 de noviembre –precepto dedicado a los museos locales–.

³³⁰ Arts. 29 y 30 de la Ley andaluza 8/2007, de 5 de octubre; arts. 21 y 22 de la Ley aragonesa 7/1986, de 5 de diciembre; arts. 26 a 28 de la Ley balear 4/2003, de 26 de marzo; art. 17.1 de la Ley cántabra 5/2001, de 19 de noviembre; arts. 7.2 y 14.1 de la Ley catalana; art. 26 de la Ley madrileña 9/1999, de 9 de abril y art. 45 de la Ley murciana 5/1996, de 30 de julio. Precisamente, J. Cerdá Díaz, *Los archivos municipales en la España contemporánea*, pág. 342, ha resaltado que los museos se enfrentan a un grave problema como es el de la formación del personal que presta sus servicios en los mismos

³³¹ Arts. 21, apartados 1 y 2, y 23.1 de la Ley andaluza 8/2007, de 5 de octubre; arts. 22.1, 23 y 24 de la Ley balear 4/2003, de 26 de marzo; art. 18, apartados 1 y 2 (éste último en menor medida), de la Ley cántabra 5/2001, de 19 de noviembre; art. 27.1 de la Ley foral 10/2009, de 2 de julio; art. 23.5 de la Ley madrileña y art. 43.1 de la Ley murciana 5/1996, de 30 de julio.

³³² Arts. 26, 27 y 28 de la Ley andaluza 8/2007, de 5 de octubre y arts. 30, 31 y 32 de la Ley foral 10/2009, de 2 de julio.

³³³ Art. 19 de la Ley aragonesa 7/1986, de 5 de diciembre; art. 19, apartados 1 y 2, de la Ley cántabra 5/2001, de 19 de noviembre y art. 46, apartados 1 y 2, de la Ley murciana 5/1996, de 30 de julio.

³³⁴ Art. 38, apartados 1 y 2, de la Ley andaluza 8/2007, de 5 de octubre; art. 23, apartados 1 y 4, y por conexión, arts. 10 y 11 d) de la Ley cántabra 5/2001, de 19 de noviembre.

momento, la norma básica aludía a “[a]ctividades o instalaciones culturales” [art. 25.2 m), en su redacción inicial].

Las leyes sectoriales incorporan la competencia obligatoria municipal de organizar y gestionar los museos de su titularidad o los creados por su propia iniciativa. Esta competencia lleva aparejadas otras, como la de elaborar inventarios de los bienes depositados. Sin embargo, lo más frecuente es que esas obligaciones vayan referidas a los museos en general y lo excepcional es que esos deberes derivados de la competencia de organizar y gestionar (“deberes de deberes”) se refieran de forma específica a los museos municipales.

También encontramos competencias potestativas municipales.

6.13. Patrimonio histórico

6.13.1. Competencias obligatorias

Este sector cuenta con numerosos ejemplos de competencias obligatorias legales. El único ejemplo de competencia obligatoria derivada de una actuación ajena (planes especiales de protección de conjuntos históricos) que hemos localizado termina configurándose como una competencia compartida (véase, *infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.11.1.2.), al ser preceptiva la emisión de un informe por la Administración autonómica.

Las leyes sectoriales contienen muchas competencias municipales relacionadas con el *urbanismo*. Las licencias urbanísticas que se otorguen con infracción de lo previsto en las leyes reguladoras de este sector deberán ser revisadas por el ayuntamiento que las otorgó a través de alguno de los procedimientos de revisión de oficio previstos en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común. Es más, mientras las obras estuvieran en curso de ejecución se procederá a la suspensión de los efectos de la licencia y a la adopción de las demás medidas previstas en la legislación urbanística respecto a las licencias ilegales (art. 105.1 de la Ley asturiana 1/2001, de 6 de marzo y art. 96.2 de la Ley foral 14/2005, de 22 de noviembre). Sin abandonar el tema de las licencias, aprobado el plan especial de protección, los ayuntamientos serán los competentes para autorizar las obras e intervenciones que se realicen en ese ámbito (art. 52.4 de la Ley cántabra 11/1998, de 13 de octubre; art. 42.1 de la Ley castellano-manchega 4/2013, de 16 de mayo y art. 26.2 de la Ley madrileña 3/2013, de 18 de junio).

La *elaboración, aprobación y actualización de los catálogos* arquitectónicos o de protección del patrimonio histórico se configura como una competencia obligatoria para los municipios (disposición transitoria tercera de la Ley balear 12/1998, de 21 de diciembre; art. 43 de la Ley canaria 4/1999, de 15 de marzo y apartado cuarto de la disposición transitoria primera de la Ley riojana 7/2004, de 18 de octubre). Estos catálogos son instrumentos sin eficacia autónoma, si bien son extraordinariamente importantes por cuanto en ellos queda plasmado el régimen de protección e intervención de los diferentes elementos dignos de preservación en el área objeto de catalogación³³⁵.

Dicho esto, las leyes sectoriales recogen otras muchas competencias obligatorias municipales, que son de lo más variadas. En primer lugar, los municipios velarán por la conservación y rehabilitación de los bienes inmuebles protegidos, dictando las *órdenes de ejecución* pertinentes (art. 39.2 de la Ley madrileña 3/2013, de 18 de junio). En segundo lugar, existen referirnos a competencias como la de *crear y mantener un servicio de archivo* [art. 76, letras a) y b), de la Ley vasca 7/1990, de 3 de julio], el ejercicio de la *potestad sancionadora* cuando se realicen obras o intervenciones que deban ser autorizadas por los municipios, sin

³³⁵ C. Barrero Rodríguez, “Los conjuntos históricos y el planeamiento de protección en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, págs. 72-73.

intervención autonómica (art. 113.1 de la Ley asturiana 1/2001, de 6 de marzo) e incorporar medidas que eviten la contaminación visual en las *ordenanzas municipales* de edificación y urbanización, si bien esta competencia se limita a los municipios en los que existan bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico (art. 19.2 de la Ley andaluza 14/2007, de 26 de noviembre). Finalmente, las entidades locales “deberán colaborar... con otras instituciones y personas con el objeto de *fomentar* y mejorar la infraestructura museística” (art. 68 de la Ley riojana 7/2004, de 18 de octubre).

6.13.2. Competencias exclusivas con sujeción

En este sector, la sujeción se plasma en la planificación. Las leyes se refieren a un tipo de *plan* que es definido como un instrumento de evaluación de las necesidades del Patrimonio (art. 96.1 de la Ley asturiana 1/2001, de 6 de marzo y art. 127.1 de la Ley cántabra 11/1998, de 13 de octubre). La aprobación del plan por la Administración autonómica o insular (art. 99.1 de la Ley balear 12/1998, de 21 de diciembre y art. 127.3 de la Ley cántabra) implica que sus directrices orientarán a las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias y vincularán la política de inversiones, transferencias y subvenciones que se programen al logro de los objetivos del plan (art. 96.4 de la Ley asturiana y art. 127.4 de la Ley cántabra. En parecidos términos: art. 99, apartados 1 y 2, de la Ley balear). Por tanto, la política municipal en esta materia queda en cierto modo condicionada por el plan autonómico o insular.

Otro caso, quizás más discutible, es el de los bienes culturales adquiridos por las entidades locales a través de la *expropiación forzosa* (art. 32.3 de la Ley riojana 7/2004, de 18 de octubre). Estos bienes podrán ser cedidos a personas físicas o jurídicas que se comprometan a su conservación, protección, rehabilitación, mejora o difusión; si bien la cesión se hará en las condiciones que expresamente se establezcan por la consejería competente (art. 32.3).

6.13.3. Conclusiones

La LBRL siempre ha reconocido que se debía atribuir competencias a los municipios en este sector. Así, el tantas veces citado art. 25.2 LBRL, en su redacción inicial, establecía que los municipios deberían tener competencias en materia de “[p]atrimonio histórico-artístico” [art. 25.2 e) en su redacción inicial]. La novedad es que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, ha delimitado las funciones que se deben atribuir a los municipios, funciones que serían las de “protección y gestión” [art. 25.2 a)]. En todo caso, las competencias que se atribuyen a los municipios vienen a evidenciar que el papel que los mismos despliegan en esta materia es poco relevante³³⁶, ocupando una posición secundaria o subordinada, incluso condicionada, frente a la preeminencia del Estado y Comunidades autónomas³³⁷, atribuyéndoseles, principalmente, competencias conexas con este sector, sobresaliendo las de carácter urbanístico³³⁸. Por tanto, frente al escaso papel que las leyes sectoriales reconocen a

³³⁶ C. Barrero Rodríguez, *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, pág. 418.

³³⁷ J. M. Abad Licerias, *Administraciones locales y Patrimonio Histórico*, págs. 20, 26-27 y 37-38 y, este mismo autor, en “Administraciones Locales y Patrimonio Histórico en la Legislación Estatal”, pág. 3.678. J. García Fernández, *Estudios sobre el derecho del patrimonio histórico*, págs. 485 y 512, realiza una dura crítica a las escasas competencias atribuidas a los municipios sobre esta materia y propugna que se les encomiende la lucha contra la contaminación de los inmuebles históricos. Por el contrario, A. Ruiz Cacigal, “Tramitación de expedientes de Patrimonio Histórico Cultural en los Ayuntamientos”, pág. 3.688, parece discrepar del papel secundario que, de acuerdo con la doctrina, las leyes del sector reservan a los municipios.

³³⁸ M. R. Alonso Ibáñez, *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*, págs. 119-121, reflexiona sobre la convivencia en estas leyes sectoriales de las competencias urbanísticas municipales con las competencias estatales y autonómicas sobre Patrimonio Histórico.

los municipios en el campo del patrimonio histórico, estas mismas leyes atribuyen a los municipios importantes funciones en el ámbito del urbanismo.

De este modo, los municipios juegan un papel de meros colaboradores³³⁹ o cooperadores³⁴⁰, una función coadyuvante, sin prácticamente facultades decisorias, imponiéndose no pocas cargas u obligaciones a los ayuntamientos –elaboración de planes especiales, ciertas exenciones tributarias, etc.-; si bien las competencias que las leyes sectoriales atribuyen a los ayuntamientos dan cumplimiento a las previsiones del art. 25 LBRL en su redacción original³⁴¹.

Descendiendo a las leyes sectoriales, las competencias obligatorias están íntimamente ligadas con aspectos urbanísticos. También existen competencias exclusivas con sujeción, que giran en torno a los planes elaborados por Administraciones territoriales superiores. Estos planes fijarán directrices a las Administraciones públicas, algunas de las cuales serán vinculantes.

6.14. Policía local

6.14.1. Competencias obligatorias

Las competencias obligatorias existentes en este sector se refieren únicamente a competencias obligatorias legales.

La *creación de cuerpos de policía local* se configura como una competencia obligatoria municipal en algunas leyes sectoriales. En este sentido, los municipios que tengan una población de derecho igual o superior a cinco mil (art. 7.1 de la Ley balear 4/2013, de 17 de julio), a siete mil (art. 17.1 de la Ley foral 8/2007, de 23 de marzo)³⁴² o diez mil habitantes (art. 15.1 de la Ley aragonesa 8/2013, de 12 de septiembre) crearán sus propios cuerpos de policía local. La realidad, a día de hoy, es que existe un número muy elevado de municipios que carecen de policía local, bien por insuficiencia de medios económicos, bien por no alcanzar el límite poblacional. Dada la imposibilidad de constituir mancomunidades, la solución prevista en algunas leyes consiste en que, previa suscripción de un convenio entre el municipio que carece de policía local y la Comunidad autónoma, las funciones que le son propias a la policía local puedan ser prestadas por la policía autonómica. En este ámbito, las leyes sectoriales recogen diversos deberes (auténticos ejemplos de lo que hemos denominado “deberes de deberes”), como la creación de determinadas categorías en los cuerpos de policía local, cuando el municipio supere un determinado número de habitantes o cuente con un determinado número de agentes³⁴³; la consolidación del empleo temporal (disposición

³³⁹ L. Parejo Alfonso, “Urbanismo y Patrimonio Histórico”, pág. 66.

³⁴⁰ M. R. Alonso Ibáñez, *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*, págs. 114-115.

³⁴¹ P. García-Escudero y B. Pendás García, *El nuevo régimen jurídico del patrimonio histórico español*, págs. 127-130 y J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 349. El Tribunal Constitucional ha determinado respecto de alguna de estas cargas (exención de impuestos locales) que únicamente pueden ser establecidas por una ley estatal [STC 184/2011, de 23 de noviembre, cuestión de inconstitucionalidad núm. 2622/1999, F. J. 6º (RTC 2011/184)].

³⁴² Este art. 17.1, hasta su modificación por la Ley foral 15/2015, de 10 de abril, hacía referencia a cinco mil habitantes.

³⁴³ Art. 14.3 de la Ley castellano-manchega 8/2002, de 23 de mayo; apartados 2 a 6 del art. 28 de la Ley gallega 4/2007, de 20 de abril y apartados 2 a 4 del art. 20 de la Ley murciana 4/1998, de 22 de julio. En todo caso, la creación de ciertas categorías será obligatoria en todos los cuerpos de policía local (art. 28.7 de la Ley gallega y art. 20.5 de la Ley murciana).

transitoria tercera de la Ley cántabra 5/2000, de 15 de diciembre) y la aprobación de las plantillas de los cuerpos de policía local³⁴⁴.

La creación de la figura de *vigilantes municipales o auxiliares* se construye en algunas leyes sectoriales como una competencia obligatoria legal³⁴⁵. En este sentido, las funciones atribuidas a los miembros de los cuerpos de policía local donde no exista dicho cuerpo serán desempeñadas por vigilantes municipales (art. 6.1 de la Ley andaluza 13/2001, de 11 de diciembre) o por agentes auxiliares (art. 6 de la Ley madrileña 4/1992, de 8 de julio). Además, estas leyes entran a regular diversos aspectos de estos vigilantes o auxiliares (art. 6.1 de la Ley andaluza; art. 3.3 de la Ley extremeña 1/1990, de 26 de abril y art. 6 de la Ley madrileña).

Por último, las normas sectoriales recogen una competencia obligatoria que se repite en otras materias, como es el deber de *adaptar sus reglamentos* al contenido de las leyes (disposición final cuarta de la Ley aragonesa 8/2013, de 12 de septiembre).

6.14.2. Competencias potestativas

La creación de categorías (o especialidades dentro de cada categoría) y subescalas en los cuerpos de policía local también es una competencia potestativa de los ayuntamientos (por ejemplo, art. 20.2 de la Ley balear 4/2013, de 17 de julio y art. 26.1 de la Ley gallega 4/2007, de 20 de abril). La creación de ciertas categorías queda restringida a los municipios que superen determinada población o al número de agentes del cuerpo y a las características del municipio (art. 25.3 de la Ley catalana 16/1991, de 10 de julio y art. 118, apartados 1 y 3, de la Ley vasca 4/1992, de 17 de julio). En todo caso, esta creación sólo podrá tener lugar previa habilitación legal.

Por lo que se refiere al *acceso* a los cuerpos de policía local, así como a determinadas categorías, las leyes incorporan diversas competencias potestativas. La Administración regional diseñará el temario teórico general exigible en todas las convocatorias y cada Corporación podrá completarlos, añadiendo el temario específico de su propio municipio (art. 21.3 de la Ley canaria 6/1997, de 4 de julio) o exigiendo los requisitos que estime convenientes (art. 23.2 de la Ley aragonesa 8/2013, de 12 de septiembre). Asimismo, las bases específicas de cada convocatoria para el ingreso en la policía local podrá establecer un reserva de hasta el 20 por ciento de las plazas convocadas para el acceso libre a militares profesionales (disposición adicional cuarta de la Ley aragonesa 8/2013, de 12 de septiembre). Por último, los municipios podrán optar a la hora de determinar el procedimiento para acceder a determinadas categorías policiales por el procedimiento de concurso de méritos (art. 41.2 de la Ley andaluza 13/2001, de 11 de diciembre). Por último, la entidad local podrá ampliar la convocatoria para acceder a determinadas categorías a los miembros de otros cuerpos de policía local (art. 23 de la Ley canaria).

6.14.3. Competencias exclusivas con sujeción

³⁴⁴ Art. 21.1 de la Ley aragonesa 8/2013, de 12 de septiembre; art. 19.1 de la Ley cántabra 5/2000, de 15 de diciembre; art. 25.1 de la Ley catalana 16/1991, de 10 de julio; art. 29.1 de la Ley gallega 4/2007, de 20 de abril y art. 33.1 de la Ley riojana 5/2010, de 14 de mayo.

³⁴⁵ J. C. Alli Turrillas, “La competencia local en materia de seguridad”, pág. 498, considera que los auxiliares no son la solución idónea para paliar la falta de cuerpo de policía local. Por otro lado, V. Aguado i Cudolà, *Derecho de la Seguridad Pública y Privada*, pág. 105, se hace eco del debate doctrinal sobre si estos vigilantes deben ser o no funcionarios públicos.

En el presente sector las competencias exclusivas de sujeción no aparecen vía planes, sino a través, fundamentalmente, de las *normas-marco*³⁴⁶. Los reglamentos de organización y funcionamiento de los cuerpos de policía local habrán de ajustarse o acomodarse a las referidas normas-marco cuya aprobación corresponde a la Administración autonómica³⁴⁷.

Estas normas-marco son técnicas de coordinación³⁴⁸ que emplean las Comunidades autónomas³⁴⁹. De este modo, la potestad reglamentaria de los municipios estará sujeta por el contenido de estas normas-marco. Algunas leyes sectoriales precisan los aspectos que pueden regular estas normas-marco, las cuales podrán determinar i) la estructura de los cuerpos de policía local, ii) las normas comunes de funcionamiento en cuanto a medios técnicos, retribuciones, uniformidad y medios de defensa, iii) los criterios de selección, ingreso, promoción interna, formación, especialización y movilidad³⁵⁰, iv) los derechos y deberes de sus componentes y v) el régimen disciplinario (por ejemplo, arts. 3.3 y 11 de la Ley canaria y art. 13 de la Ley cántabra). En todo caso, la coordinación que se busca a través de las normas-marco, debe permitir una actuación autónoma de los municipios³⁵¹, debiéndose respetar la autonomía local y las competencias municipales (art. 13, *ab initio*, de la Ley gallega; art. 13.2 de la Ley murciana; art. 20.2 de la Ley riojana y art. 8.2 de la Ley valenciana).

6.14.4. Conclusiones

La LBRL, en su redacción inicial, se limitaba a decir que los municipios habrían de tener competencias en “[s]eguridad en lugares públicos” [art. 25.2 a) en su redacción inicial]³⁵². Pues bien, una de las novedades introducidas en la LBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, es la incorporación en el listado del art. 25.2 de una referencia a la “[p]olicía local” [art. 25.2 f)]. No obstante, las competencias municipales en este ámbito estaban

³⁴⁶ L. M. Díez-Picazo y H. López Bofill, “Policía Local”, págs. 2.188-2.189, señalan que estas normas-marco responden a la idea de que haya un “mínimo común y uniforme en la reglamentación en la materia”, esto es, que sirvan de modelo básico para los reglamentos locales.

³⁴⁷ Art. 15.6 y, por conexión art. 11 de la aragonesa 8/2013, de 12 de septiembre; arts. 10.1 y 11 de la Ley asturiana 2/2007, de 23 de marzo; art. 11 de la Ley canaria 6/1997, de 4 de julio; arts. 12 a) y 13 de la Ley cántabra 5/2000, de 15 de diciembre; art. 18.2 a) de la Ley castellano-leonesa 9/2003, de 8 de abril; art. 5 a) de la Ley castellano-manchega 8/2002, de 23 de mayo; art. 7.1 Primera de la Ley extremeña 1/1990, de 26 de abril; arts. 13.1 a), 14.1 a) y 15 de la Ley gallega 4/2007, de 20 de abril; art. 13.1 a) de la Ley murciana 4/1998, de 22 de julio; arts. 20.1 a), 21, 22 c) y 23 de la Ley riojana 5/2010, de 14 de mayo y art. 10 de la Ley valenciana 6/1999, de 19 de abril.

³⁴⁸ F. Guillén i Lasierra, “La competencia autonómica sobre coordinación de las policías locales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional”, pág. 191. Asimismo, M. Sánchez Morón, “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, pág. 26, encuadra estas normas-marco entre las técnicas funcionales de coordinación. J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 367, advierte que las potestades estatales y autonómicas de coordinación sobre la policía local pueden constituir una injerencia en el ámbito municipal. Este mismo autor denuncia que las reglamentaciones (estatutales o autonómicas) muy complejas no dejarían de ser una forma de limitar la capacidad decisoria de los municipios (pág. 213).

³⁴⁹ Entre otros, art. 9 de la Ley asturiana; art. 10 de la Ley canaria; art. 18, apartados primero y segundo, de la Ley castellano-leonesa; art. 7 de la Ley castellano-manchega; art. 14.1 de la Ley murciana 4/1998, de 22 de julio; arts. 19 y 20.1 a) de la Ley riojana y arts. 8.1 a) y 9.1 de la Ley valenciana.

³⁵⁰ El Tribunal Constitucional ha señalado que la fijación de estos criterios por la Comunidad autónoma no merece reproche alguno [STC, 25/1993, de 21 de enero, recurso de inconstitucionalidad núm. 1.753/1988, F. J. 2º (RTC 1993/25)].

³⁵¹ F. Guillén i Lasierra, “La competencia autonómica sobre coordinación de las policías locales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional”, pág. 191.

³⁵² Sobre el concepto de seguridad pública, véase a P. Acosta Gallo, *Derecho de la seguridad, responsabilidad policial y penitenciaria*, págs. 30-34.

reconocidas en las leyes sectoriales mucho tiempo antes. Estas competencias son objeto de lo que podríamos calificar como una hiperregulación, es decir, una densa regulación organizativa y funcional, que termina por cercenar o por cerrar los ámbitos de opción autónoma para los municipios³⁵³. Además, la policía local tiene atribuidas fundamentalmente funciones de policía administrativa³⁵⁴ y, por el contrario, se le encomiendan unas reducidas competencias de policía de seguridad propiamente dicha³⁵⁵, llegándose a afirmar que, a la luz de algunas competencias (ejercicio de funciones de policía judicial y de policía de seguridad en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado –véase, por ejemplo, arts. 29.2 y 53.1, letras e) y h), de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo-, etc.), la policía municipal actúa de forma subordinada, como un mero colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado³⁵⁶. Así, puede considerarse que las leyes sectoriales (o, al menos, alguna de ellas) minusvaloran a los municipios³⁵⁷.

Descendiendo a las concretas competencias, la competencia obligatoria municipal por excelencia es el de contar con cuerpo de policía local –competencia que se reserva a los municipios que sobrepasan determinada población- o, en su defecto, con vigilantes o auxiliares. La existencia de cuerpo de policía lleva aparejado un sinfín de deberes, como es el de aprobar la plantilla del cuerpo o la creación de determinadas categorías. Por el contrario, las competencias potestativas no son especialmente relevantes.

Igualmente, una de las notas que más caracterizan a este sector es la importancia que adquieren las competencias exclusivas con sujeción a través de las normas-marco. Se ha afirmado que estas normas-marco, que responden a razones de coordinación, pueden llegar a “condicionar significativamente las competencias municipales”³⁵⁸.

6.15. Protección civil

6.15.1. Competencias obligatorias

6.15.1.1. Competencias obligatorias legales

La *elaboración de planes municipales de protección civil* es una competencia obligatoria municipal. Los municipios elaborarán y aprobarán el plan municipal de protección

³⁵³ Cit., F. Velasco Caballero, “El estado de la autonomía local en 2007”, pág. 45.

³⁵⁴ Sobre el concepto de policía administrativa y su contenido: S. Hernández de Marco, “La configuración de la policía local con funciones administrativas y de convivencia ciudadana (El ajuste técnico de sus competencias: unas reflexiones)”, pág. 708 y, por extensión, págs. 709-711.

³⁵⁵ M. Almeida Cerrada y M. A. Arias Martínez, “La evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de seguridad pública y su repercusión en el ámbito local”, pág. 212, citando a J. Barcelona Llop, *El régimen jurídico de la policía de seguridad*, pág. 192; J. Barcelona Llop, en “Sobre las funciones y organización de las fuerzas de seguridad: presupuestos constitucionales, problemática jurídica y soluciones normativas”, págs. 45-49 y en “Policías locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía”, págs. 370-374 y 380-382 y M. P. Lazúen Alcón, *Cuerpos de policía y seguridad ciudadana en España: situación actual y perspectivas de futuro*, págs. 193-194. Para un mayor conocimiento de las concretas funciones de la policía municipal nos remitimos a F. López-Nieto y Mallo, *La Policía Municipal*.

³⁵⁶ J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, págs. 339 y 366. Esa posición secundaria o subordinaria respecto de los cuerpos estatales y autonómicos se centra, según M. P. Lazúen Alcón, *Cuerpos de policía y seguridad ciudadana en España: situación actual y perspectivas de futuro*, pág. 197, en el diseño funcional de los cuerpos de policía local.

³⁵⁷ J. L. Rivero Ysern, “El sistema de control de los actos y acuerdos locales y su relación con el sistema de definición de las competencias locales”, pág. 3.337.

³⁵⁸ J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 340 y, por conexión, págs. 339 y 367.

civil³⁵⁹. Además, existen algunas referencias a planes singulares. En este sentido, los municipios afectados por riesgo nuclear deberán disponer “de un único plan municipal que coordine y unifique todas las actuaciones derivadas de los distintos riesgos” (disposición adicional tercera de la Ley catalana 4/1997, de 20 de mayo). Igualmente, los municipios, en determinados supuestos, son los encargados de aprobar los planes de emergencia de eventos especiales (art. 28.3 de la Ley valenciana 13/2010, de 23 de noviembre). En resumen, todos los municipios deberán tener aprobados sus planes de actuación municipal en caso de presentar riesgos específicos (disposición adicional única de la Ley valenciana), competencia obligatoria que deberán acometer en el plazo fijado normativamente. Por otro lado, los *planes deben ser adaptados* a los cambios de circunstancias, si éstos se producen, y deben ser revisados periódicamente (art. 24, apartados 1 y 2, de la Ley catalana 4/1997, de 20 de mayo). Finalmente, las entidades locales que cuenten con plan territorial propio de protección civil “realizarán las *actuaciones inspectoras* que fueran necesarias en relación con las determinaciones incluidas en dichos planes” (art. 45.2 de la Ley riojana).

Otro ámbito en el que existe una competencia obligatoria es en el de los *servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento*³⁶⁰. Los municipios con una población superior a veinte mil habitantes deberán contar con un servicio de prevención (art. 48.2 de la Ley cántabra 1/2007, de 1 de marzo) o servicio de prevención y extinción de incendios y salvamento, correspondiendo la creación, organización y mantenimiento de los mismos a los municipios de más de veinte mil habitantes (art. 49.2 de la Ley aragonesa 30/2002, de 17 de diciembre). Se ha afirmado de estos servicios que son polivalentes y que se configuran legalmente, más bien, como “servicios de seguridad pública”. Se les asignan cometidos más amplios de los que a primera vista parece que podrían corresponder a una organización dedicada únicamente a las actividades de prevención y extinción de incendios³⁶¹.

Existen otras muchas competencias obligatorias. Por ejemplo, habrán de elaborar un *mapa de riesgos* [arts. 20, especialmente apartado tercero, y 42 b) de la Ley cántabra 1/2007, de 1 de marzo y art. 14.1 d) de la Ley valenciana 13/2010, de 23 de noviembre], así como elaborar y mantener actualizado el *catálogo de recursos municipales movilizables en situaciones de emergencia*³⁶².

6.15.1.2. Competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena

Las Corporaciones municipales en cuyo territorio se aplican los planes especiales³⁶³ aprobados por la Administración autonómica están obligadas a *incorporar las previsiones derivadas del plan especial en sus planes de actuación municipal* en aquello que les afecte. Además, se establece el plazo en que debe darse cumplimiento a este mandato: un año³⁶⁴.

³⁵⁹ Arts. 23.1 –este precepto circunscribe la obligación a determinados municipios- y 49.1 b) de la Ley aragonesa 30/2002, de 17 de octubre y arts. 12.2, 14.2 –este precepto circunscribe la obligación a determinados municipios- y 38.1 b) de la Ley riojana 1/2011, de 7 de febrero.

³⁶⁰ Se refiere a este servicio: J. Barcelona Llop, en “La protección civil”, pág. 157 y en “Los municipios y la protección civil”, pág. 2.229.

³⁶¹ Cit., J. Barcelona Llop, *La protección civil municipal*, págs. 215 y 217.

³⁶² Art. 49.1 d) de la Ley aragonesa 30/2002, de 17 de diciembre; art. 42 b) de la Ley cántabra y art. 14.1 d) de la Ley valenciana 13/2010, de 23 de noviembre.

³⁶³ La razón de ser de estos planes especiales aparece en los apartados 1 y 2 del art. 18 de la Ley catalana 4/1997, de 20 de mayo. El objeto de estos planes es determinado en el art. 24, apartados 1 y 2, de la Ley aragonesa 30/2002, de 17 de diciembre.

³⁶⁴ Arts. 24.3 y, en menor medida, 46.2 c) de la Ley aragonesa y arts. 18.4 y, por conexión, 42.2 a) de la Ley catalana.

6.15.2. Competencias potestativas

En primer lugar, la Administración pública cuyo plan de protección civil hubiese sido activado para hacer frente a una situación de emergencia colectiva elaborará y aprobará un *plan de recuperación* de la normalidad, una vez finalizada la situación de emergencia (art. 36.1 de la Ley aragonesa 30/2002, de 17 de diciembre); plan al que podrán adherirse personas jurídico-públicas (art. 36.3). En segundo lugar, los municipios que tienen riesgos concretos pueden elaborar *planes específicos municipales* (art. 18.5 de la Ley catalana 4/1997, de 20 de mayo).

6.15.3. Conclusiones

El art. 25.2 f) LBRL contempla que los municipios, en los términos de la legislación sectorial, ejercerán competencias en materia de “protección civil”. En virtud de esta previsión, los municipios son titulares de competencias propias y, más concretamente, de competencias exclusivas.

Empezando con las competencias obligatorias, hay que llamar la atención sobre el hecho de que las distintas normas introducen competencias de este tipo que van referidas a todos los municipios o, por el contrario, que tienen por destinatarios a una parte de los mismos. La primera de estas competencias es la de crear ciertos servicios (servicio de protección civil); competencia que se extiende solamente a los municipios con población superior a 20.000 habitantes y que concuerda con el contenido del art. 26.1 c) LBRL³⁶⁵. Por el contrario, la elaboración de planes de protección civil si es una competencia que se va a extender a todos los municipios; lo mismo que sucede con los catálogos de recursos movilizables. Por último, este sector cuenta con uno de los escasos ejemplos de competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena.

En cuanto a las competencias potestativas, se observa que las competencias que algunas leyes sectoriales articulan como obligatorias –elaboración de planes-, otras las construyen como potestativas.

Antes de concluir este epígrafe, hay que poner de manifiesto, tal como ha hecho la doctrina, que algunas de las leyes sectoriales (sobre todo, la recientemente derogada Ley estatal 2/1985, de 21 de enero³⁶⁶) asignan a los ayuntamientos una posición de subordinación³⁶⁷. Es más, aún en el caso de que una determinada afección no sobrepase el ámbito municipal, supuesto en el que las entidades locales son las llamadas a intervenir en primer lugar, en la práctica solo terminan pudiendo actuar entidades de cierto tamaño y siempre que cuenten con servicios propios³⁶⁸.

6.16. Residuos

6.16.1. Competencias obligatorias

³⁶⁵ J. Agudo González, “Función pública y servicio público: análisis desde la perspectiva de la legislación en materia de protección civil”, pág. 41 y ss., analiza, en relación con el art. 26.1 c), hasta que punto es correcto considerar como un servicio público a la protección civil.

³⁶⁶ J. Barcelona Llop, *La protección civil municipal*, págs. 162-165 y 168-169, destaca que la Ley estatal es francamente parca en relación con las competencias municipales en esta materia; si bien el proyecto de Ley si contemplaba importantes competencias u atribuciones para los municipios.

³⁶⁷ M. J. Izu, “De la protección civil a la gestión de emergencias: la evolución del marco normativo”, pág. 334. Asimismo, J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 342, recuerda que algunos autores criticaron la recientemente derogada Ley estatal 2/1985, de 21 de enero, por su centralismo.

³⁶⁸ Así se pronuncia M. J. Izu, “De la protección civil a la gestión de emergencias: la evolución del marco normativo”, pág. 368.

6.16.1.1. Competencias obligatorias legales

También existen *servicios obligatorios* en este sector. La LBRL, en las letras a) y b) del art. 26.1, prevé la implantación de servicios vinculados a los residuos, unos referidos a la recogida (que se impone a todos los municipios) y otros relativos al tratamiento (que únicamente alcanza a los municipios con población superior a 5.000 habitantes)³⁶⁹. De este modo, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios es un servicio cuya prestación corresponde a los municipios [art. 12.5 a) de la Ley estatal 22/2011, de 28 de julio]. Algunas normas disponen que todos los municipios deberán contar con sistemas de recogida selectiva de residuos urbanos que posibiliten su reciclado y otras formas de valorización (art. 50 de la Ley madrileña 5/2003, de 20 de marzo)³⁷⁰ o que prestarán el servicio de recogida selectiva, empleando los sistemas de separación y recogida que se hayan mostrado más eficientes y que sean más adecuados a las características de su ámbito territorial (art. 53.1 del Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de julio).

Dicho esto, se detecta en la normativa la posibilidad de que se lleve a cabo un vaciamiento competencial. En efecto, algunas leyes contemplan que la Administración regional puede declarar como servicio público de titularidad autonómica todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos [por ejemplo, art. 8 de la Ley cántabra 8/1993, de 18 de noviembre, en sus distintas redacciones. En idéntico sentido: art. 7 g) de la Ley gallega 10/2008, de 3 de noviembre y arts. 7 h) y 23.2 de la Ley madrileña 5/2003, de 20 de marzo]. El origen de esta previsión está en el art. 12.3 de la derogada Ley estatal 10/1998, de 21 de abril, según el cual “las Comunidades Autónomas podrán declarar servicios público, de titularidad autonómica o local, todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos”. Las leyes sectoriales recogen diversas competencias obligatorias que giran en torno a las *ordenanzas* [disposición transitoria segunda de la Ley estatal 22/2011, de 28 de julio. Esta competencia se aproxima a las competencias indistintas de naturaleza subsidiaria (*infra*, parte primera, capítulo cuarto, 1.2)]³⁷¹. Los municipios aprobarán ordenanzas, que regularán lo que proceda en relación con las vías públicas y las basuras domiciliarias, fomentándose el uso de contenedores (art. 4.2 de la Ley cántabra 8/1993, de 18 de noviembre). Igualmente, los ayuntamientos, por medio de ordenanzas municipales, deben promover la previsión en los edificios y en los comercios de espacios y de instalaciones que faciliten la recogida selectiva de los residuos y prever, en la red vial urbana, los espacios reservados suficientes para la colocación de contenedores u otros equipamientos necesarios para optimizar las operaciones de recogida y transporte de los residuos (art. 49.2 del Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de julio).

³⁶⁹ R. Pizarro Nevado, “La recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos”, pág. 395, recuerda como la vigente legislación básica de régimen local impuso el servicio obligatorio a todas las entidades; servicio que hasta ese momento sólo era exigible a los municipios de hasta cinco mil habitantes. Por otro lado, sobre la naturaleza de los servicios municipales de recogida y tratamiento de residuos, véase a F. Lliset Borrell, “Residuos sólidos urbanos”, págs. 373-376.

³⁷⁰ Nuestro ordenamiento jurídico ha contemplado en algunos momentos la competencia supletoria de las Comunidades autónomas en materia de valorización, lo que ha sido objeto de críticas [A. Menéndez Rexach y J. Ortega Bernardo (dirs.), *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones Públicas*, pág. 371].

³⁷¹ L. López de Castro García-Morato y B. Rodríguez Chaves Mimbrero, “Problemática actual de la regulación de los residuos en el ámbito local”, págs. 256-263, estudian detenidamente estas ordenanzas.

El ejercicio de *la potestad sancionadora* y de *la facultad de inspección* también es fuente de competencias obligatorias³⁷². No obstante, el criterio que se tiene en cuenta a la hora de atribuir competencias es meramente cuantitativo (cuantía de la multa)³⁷³.

Por último, la *existencia de puntos limpios* se configura como una competencia obligatoria municipal. Por ejemplo, se prevé que, todos los municipios de más de 1.000 habitantes deberán disponer, al menos, de un punto limpio para la recogida selectiva de residuos urbanos de origen domiciliario (art. 29.1 de la Ley madrileña 5/2003, de 20 de marzo)³⁷⁴.

6.16.1.2. Competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena

En este sector vamos a encontrar la competencia obligatoria de los municipios de adaptar las ordenanzas. En efecto, “las ordenanzas municipales de residuos se ajustarán a las previsiones de la planificación tanto autonómica como insular”. Por tanto, la aprobación de los planes llevará implícita una consecuencia: la *adaptación de las ordenanzas municipales* (art. 11.5 de la Ley canaria 1/1999, de 29 de enero), de tal modo, que sólo existirá esta competencia obligatoria cuando se apruebe la referida planificación. Sin embargo, hay que considerar que si las ordenanzas se elaboran con posterioridad a la aprobación de esos planes, estaríamos ante una competencia exclusiva con sujeción.

6.16.2. Competencias potestativas

La Ley estatal 22/2011, de 28 de julio, reconoce un número elevado de competencias locales potestativas. Las entidades locales podrán i) elaborar *programas de prevención y de gestión* de los residuos de su competencia [art. 12.5 c) 1º] y ii) *obligar al productor o a otro poseedor de residuos peligrosos domésticos o de residuos* cuyas características dificulten la gestión, a través de sus ordenanzas, a que adopten medidas para eliminar o reducir dichas características o a que los depositen en la forma y lugar adecuados [art. 12.5 c) 3º]. Las entidades locales también podrán *gestionar los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias* [art. 12.5 c) 2º] y podrán imponer, de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos, la incorporación obligatoria de los productores de residuos a su sistema de gestión en determinados supuestos [art. 12.5 c) 2º].

Por último, los municipios podrán establecer en sus Ordenanzas, como *alternativa a la multa pecuniaria*, la posibilidad de que el infractor realice, con carácter voluntario, una prestación personal de servicios de limpieza en la vía pública (art. 75.3 de la Ley madrileña 5/2003, de 20 de marzo).

6.16.3. Competencias exclusivas con sujeción

³⁷² Art. 81.1, letras a y b), del Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de julio; arts. 12.5 b) y 49.3 de la Ley estatal 22/2011, de 28 de julio y art. 5.2 f), y art. 79.2 de la Ley gallega 10/2008, de 3 de noviembre.

³⁷³ J. Barcelona Llop, *La protección civil municipal*, págs. 257-263, propugna la adopción de un criterio estrictamente material y muestra su disconformidad con que los municipios únicamente puedan imponer sanciones pecuniarias y no tengan capacidad para imponer otras sanciones que prevé el sistema normativo.

³⁷⁴ En parecidos términos, art. 21.3 de la Ley estatal 22/2011, de 28 de julio. Por otro lado, la doctrina ha criticado, no sin fundamento, el establecimiento de obligaciones en materia de residuos a municipios que rebasan una determinada población (A. Choy i Tarrés, “Competencias y funciones del municipio en materia de medio ambiente”, págs. 92-93, defiende que no todos los municipios de más de cinco mil habitantes disponen de capacidad técnica y económica).

Los planes municipales habrán de elaborarse “de conformidad” o de “acuerdo” con los planes aprobados por las Administraciones de ámbito territorial superior, de tal forma que los *planes o programas municipales de gestión de residuos* deberán ajustarse a los planes elaborados en instancias territoriales superiores³⁷⁵ –plan nacional y planes autonómicos de gestión de residuos-³⁷⁶. De este modo, las entidades locales deberán respetar y adecuarse a las directrices de estos planes [arts. 18.2 j) y 24.2 de la Ley gallega] y los planes locales contendrán, como mínimo, una serie de determinaciones que se precisan legalmente (art. 24.2 de la Ley gallega).

La razón de ser de los planes debemos buscarla en la coordinación (art. 9, especialmente apartado 2, de la Ley gallega). Sin embargo, esta coordinación sólo será admisible cuando las actividades o servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de la Comunidad autónoma o sean concurrentes o complementarios de ésta (art. 9.2 de la Ley gallega), es decir, las mismas razones a las que hace referencia el art. 10.2 LBRL para justificar el ejercicio de las técnicas de coordinación. Dicho esto, hay que terminar destacando que los planes fijarán los objetivos y prioridades de la acción pública en materia de residuos y cuyo contenido vinculará a las entidades locales (art. 9, especialmente apartado 2, de la Ley gallega) y que tendrán un límite: debe garantizarse la autonomía local para prestar los servicios de gestión de residuos municipales bajo su responsabilidad (art. 9.2 del Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de julio).

Desde el punto de vista de la doctrina, la vinculación de los planes municipales a las previsiones autonómicas se explica en el sistema de distribución competencial. Más concretamente, los entes locales podrán ejercer sus competencias planificadoras respetando las determinaciones que haya fijado la Comunidad autónoma para la protección de intereses supralocales y autonómicos³⁷⁷.

6.16.4. Conclusiones

La LBRL contiene referencias a las competencias municipales en el sector medioambiental en los arts. 25 y 26 LBRL³⁷⁸. El art. 25.2, en su redacción originaria, se

³⁷⁵ F. Lliset Borrell, “Residuos urbanos. Los servicios de limpieza”, págs. 367-368, encuadra los planes de gestión de residuos, tanto estatales como autonómicos, en los planes de coordinación regulados en el art. 59 LBRL. Sobre la planificación en este sector: F. García Rubio, *Manual de Administración y legislación ambiental de la Comunidad de Madrid*, págs. 479-483.

³⁷⁶ Arts. 6.6 y 9, especialmente apartado 2, del Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de julio; art. 14.3 de la Ley estatal 22/2011, de 28 de julio; arts. 5, apartados 1 y 2 d), y 24.1 de la Ley gallega 10/2008, de 3 de noviembre y art. 32.1 y, en menor medida, arts. 22.2, 27.2 y 31.5 de la Ley valenciana 10/2000, de 12 de diciembre. Por otro lado, I. Revuelta Pérez, “La Ley Valenciana 10/2000, de 12 de diciembre, de residuos. Incidencia en las competencias locales”, pág. 1.077, incide en la idea de subordinación de los planes locales a lo establecido en los planes superiores.

³⁷⁷ S. Díez Sastre, “Competencias ejecutivas de las Comunidades autónomas en materia de gestión de residuos: análisis de los planes de residuos aprobados por las Comunidades autónomas como instrumentos de coordinación”, pág. 158. L. López de Castro García-Morato y B. Rodríguez Chaves Mimbrero, “Problemática actual de la regulación de los residuos en el ámbito local”, págs. 256-263, subrayan la virtualidad integradora de la planificación supramunicipal. Sobre las virtudes de la planificación supramunicipal: R. J. Santamaría Arinas, “¿Hacia la economía circular sin los municipios? Una crítica sectorial de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, pág. 2.684.

³⁷⁸ J. Ortega Bernardo, *Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales ante la gestión de los residuos urbanos*, pág. 163 y ss., reflexiona sobre si la Administración municipal es la organización que más adecuadamente se puede hacer cargo de la recogida de residuos; alcanzando la conclusión de que esta competencia debe ser municipal (págs. 174-175).

remitía a la legislación sectorial que debería determinar las competencias municipales en materia de “recogida y tratamiento de residuos” [letra l)]. Este precepto, en su actual redacción, se refiere a la “gestión de los residuos sólidos urbanos” [art. 25.2 b)]³⁷⁹. Al art. 26 LBRL nos referiremos a continuación,

En cuanto a las competencias obligatorias, debemos empezar deteniéndonos en el art. 26.1 a) LBRL. De acuerdo con este precepto, todos los municipios deberán prestar el servicio de “recogida de residuos”. Además, los municipios con población superior a 5.000 habitantes deberán prestar el servicio de tratamiento de residuos [art. 26.1 a) LBRL]³⁸⁰. Se observan tres cosas en la legislación sectorial que deben comentarse. En primer lugar, la legislación autonómica incrementa los servicios mínimos obligatorios –por ejemplo, en relación con la existencia de puntos limpios-. Esta opción es lícita, pues lo que pretende la LBRL es garantizar unos servicios mínimos, lo cual no impide que una Comunidad autónoma pueda imponer mayores niveles de servicio público³⁸¹. No obstante, para determinar la población se tiene presente el padrón municipal, sin tener en cuenta la población real³⁸². En segundo lugar, el hecho de que las leyes sectoriales opten por una modalidad concreta de recogida (por ejemplo, la recogida selectiva) tampoco sería una modificación de la LBRL³⁸³. En tercer lugar, la trascendencia que la normativa otorga a la potestad reglamentaria municipal.

Las competencias potestativas aparecen en estas leyes adoptando distintas fórmulas como la elaboración de programas o la gestión de ciertos residuos (comerciales, domésticos generados en industrias, etc.).

Por último, están presentes las competencias exclusivas con sujeción. Los municipios ejercerán su potestad planificadora atendiendo a los planes estatales y autonómicos. Las leyes sectoriales utilizan un argumento que ya nos resulta conocido: la coordinación,

6.17. Sanidad

6.17.1. Competencias obligatorias

Este sector cuenta con algunos ejemplos de competencias obligatorias legales.

La más relevante competencia obligatoria municipal está conectada con la prestación de los *servicios mínimos obligatorios* establecidos en la legislación de régimen local (art. 16 de la Ley aragonesa 5/2014, de 26 de junio), más concretamente, con el control sanitario o de salubridad [art. 18, apartados 1 y 2, de la Ley madrileña 12/2001, de 21 de diciembre y art. 15.1 de la Ley vasca 8/1997, de 26 de junio). Estas actuaciones se someterán a los objetivos de los planes de salud y la coordinación del departamento autonómico competente (arts. 18.2 y 15.1).

³⁷⁹ J. A. Santamaría Pastor, “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, pág. 143, señala que estaríamos ante una actualización del lenguaje o precisión de escaso alcance, es decir, ante una alteración exclusivamente terminológica. Por otro lado, véase una crítica sobre los términos empleados por el legislador en este art. 25.2 b) en R. J. Santamaría Arinas, “¿Hacia la economía circular sin los municipios? Una crítica sectorial de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, pág. 2.686.

³⁸⁰ Véase la crítica que realiza R. J. Santamaría Arinas, “¿Hacia la economía circular sin los municipios? Una crítica sectorial de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, pág. 2.696 y ss., sobre los términos empleados por el legislador en este art. 26.

³⁸¹ J. L. Rivero Ysern, *Manual de Derecho Local*, pág. 209 y J. Ortega Bernardo, *Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales ante la gestión de los residuos urbanos*, pág. 190.

³⁸² J. L. Rivero Ysern, *Manual de Derecho Local*, pág. 209.

³⁸³ J. Ortega Bernardo, *Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales ante la gestión de los residuos urbanos*, pág. 191.

La mayoría de las normas sectoriales desgranar el contenido de este servicio, en el que se incluye expresamente el control sanitario i) del medio ambiente o medio natural (en particular, contaminación atmosférica³⁸⁴ y acústica, abastecimiento de aguas y saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos, peligrosos e industriales), ii) de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones, iii) de los edificios y lugares de vivienda y de convivencia pública o humana (especialmente de los centros de alimentación o restauración colectiva, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas y guarderías, campamentos turísticos y áreas de actividad física, deportiva y de recreo), iv) de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y otros productos, directa o indirectamente relacionados con el uso o el consumo humano, así como de sus medios de transporte y v) de los cementerios y de la sanidad mortuoria o policía sanitaria mortuoria³⁸⁵.

Asimismo, esta actividad de control habrá de ejercerse en el marco de las directrices, objetivos, programas y líneas de actuación y criterios de los planes y programas de salud [art. 61.1 de la Ley aragonesa; art. 47 de la Ley canaria, art. 60.1 de la Ley cántabra y art. 9.1 de la Ley extremeña y art. 34 de la Ley foral 10/1990, de 23 de noviembre y art. 7.1 de la Ley murciana).

El control sanitario es el servicio obligatorio más importante en este campo, pero no es el único. En este sentido, los municipios de más de veinte mil habitantes de alguna Comunidad autónoma están obligados a aprobar y ejecutar determinados programas en materia de *drogodependencias y trastornos adictivos* [art. 6.3 a) de la Ley valenciana 10/2014, de 29 de diciembre].

Existen otras competencias obligatorias legales que también giran en torno a las *drogodependencias*. En este sentido, los municipios tendrán que establecer los requisitos que deben reunir los establecimientos donde se suministren, vendan, dispensen o consuman bebidas alcohólicas [art. 6.2 g) 1º de la Ley valenciana 10/2014, de 29 de diciembre]. Asimismo, los municipios son competentes para otorgar las licencias de apertura de estos establecimientos [art. 6.2 g) 2º] y para vigilar y controlar los mismos [art. 6.2 g) 3º]. Por último, los municipios deberán velar i) por la salud y seguridad de las personas que se encuentren consumiendo bebidas alcohólicas en la vía pública previa autorización municipal y ii) por el derecho al descanso de los ciudadanos (art. 69.7).

El ejercicio de la *potestad sancionadora* se construye como una competencia obligatoria para los municipios, si bien la competencia exclusiva se limita, dependiendo de las

³⁸⁴ Sobre el papel de las entidades locales en la lucha contra la contaminación atmosférica, véase: M. C. Alonso García, *El régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica*, págs. 166-173.

³⁸⁵ Art. 61.1 A) de la Ley aragonesa 6/2002, de 15 de abril; art. 47.1 de la Ley canaria 11/1994, de 26 de julio; art. 60.2 de la Ley cántabra 7/2002, de 10 de diciembre; art. 68.1 b) de la Ley catalana 15/1990, de 9 de julio; art. 42.3 de la Ley estatal 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (M. Beato Espejo, “El sistema sanitario español: su configuración en la Ley General de Sanidad. I Perfil histórico de la institución y marco constitucional”, pág. 417, defiende que este art. 42 no atribuye un ámbito competencial propio a las entidades locales en materia de salud pública, sino que se les atribuye responsabilidades en materia de salubridad pública. J. L. Beltrán Aguirre, “La competencia de las entidades locales de Navarra en materia de sanidad”, pág. 111, va más allá y defiende que la Ley General de Sanidad no atribuye competencias, sino que se limita a atribuir responsabilidades. En esta línea, J. Rodríguez-Arana, “Medio ambiente y administración local”, pág. 184, resalta que este art. 42, junto a la idea de facultad o habilitación, busca reforzar la idea de responsabilidad por omisión.); art. 9.1 de la Ley extremeña 10/2001, de 28 de junio; art. 34.1 de la Ley foral 10/1990, de 23 de noviembre; art. 80.3 de la Ley gallega 8/2008, de 10 de julio; art. 137.1 de la Ley madrileña 12/2001, de 21 de diciembre; art. 7.1 de la Ley murciana 4/1994, de 26 de julio y art. 6.2, apartados b), c), d) y e), de la Ley valenciana 10/2014, de 29 de diciembre –la dicción literal de esta norma difiere algo de lo transcrito en las líneas anteriores-. Por otro lado, L. Tolivar Alas, “Cementerios y servicios funerarios locales”, págs. 416 y 422, defiende, como no podía ser de otra manera, que este control es una obligación municipal.

normas, a las infracciones leves [arts. 80.2 a) y 81.1 a) de la Ley cántabra 7/2002, de 10 de diciembre] o a infracciones leves –en materia de drogodependencias y otros trastornos adictivos- y graves (art. 99.1 de la Ley valenciana 10/2014, de 29 de diciembre). Además, se exige que se trate de infracciones “que se hubieran cometido íntegramente en su ámbito territorial” [art. 99.1 y, por conexión, art. 6.1 f) de la Ley valenciana].

Otra competencia obligatoria municipal es la *inspección sanitaria*. Las Corporaciones locales ejercerán la función inspectora, en relación con cualquier actividad, servicio o instalación, de acuerdo con las competencias que en materia de control sanitario y salubridad les atribuye el ordenamiento jurídico (art. 33.2 de la Ley vasca 8/1997, de 26 de junio).

6.17.2. Competencias potestativas

Se admite que las ordenanzas municipales puedan autorizar la *venta, suministro y consumo de bebidas alcohólicas* en determinados lugares de la vía pública (art. 69.7 de la Ley valenciana 10/2014, de 29 de diciembre). De este modo, se permite que los municipios puedan introducir una excepción a la prohibición legal de venta y consumo de ese tipo de bebidas en la vía pública.

6.17.3. Competencias exclusivas con sujeción

Con carácter general, las leyes enumeran las competencias municipales (o locales), competencias que deberán ejercitarse “en el marco de las directrices, objetivos y líneas de actuación” de los planes autonómicos de salud (por ejemplo, art. 71.1 de la Ley riojana 2/2002, de 17 de abril). También se prevé que el Gobierno regional pueda establecer planes y directrices de coordinación de la actuación de las entidades territoriales de la Comunidad autónoma (art. 49.1 de la Ley balear 5/2003, de 4 de abril). Esta coordinación tendrá que perseguir finalidades concretas que se determinarán normativamente (art. 49.2 de la Ley balear)³⁸⁶. En esta línea, una norma establece que la Administración regional podrá establecer directrices y prioridades de obligado cumplimiento para las entidades locales en el ejercicio de sus competencias (art. 19.2 de la Ley aragonesa 5/2014, de 26 de junio). Esas directrices determinarán niveles o estándares mínimos en materia de salud pública que deben satisfacerse en todo el territorio autonómico (art. 19.2 de la Ley aragonesa).

Va a resultar mucho menos frecuente que esa vinculación se establezca respecto al ejercicio de una competencia concreta. Los *programas de promoción de la salud, educación sanitaria y protección de grupos sociales con riesgos específicos* son un ámbito propicio para la existencia de competencias municipales exclusivas con sujeción. Las Corporaciones locales desarrollarán estos programas, que deberán ser coherentes con los objetivos del Informe autonómico del estado de salud de la población [art. 137.1 g) de la Ley madrileña 12/2001, de 21 de diciembre] o deberán ejecutarse de conformidad con el plan autonómico de salud [art. 71 f) de la Ley riojana]. Este plan es aprobado por el Gobierno regional y establece las líneas y directrices de la política sanitaria y es el instrumento que posibilita la articulación funcional de la planificación y coordinación de las actividades de todos los sujetos integrados en el Sistema Público de Salud [arts. 38.1 y 69.2 b) de la Ley riojana].

6.17.4. Conclusiones

La LBRL establece que las leyes sectoriales deberán atribuir competencias a los municipios en el ámbito de la “[p]rotección de la salubridad pública” [art. 25.2 j)]. Dicho esto, hay que poner el acento en que uno de los grandes cambios introducidos por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, se ha producido precisamente en este sector. La LBRL, en su primera

³⁸⁶ Sobre coordinación y planificación sanitaria, véase: S. Muñoz Machado, *La formación y la crisis de los servicios sanitarios públicos*, págs. 110-113.

redacción, obligaba en su art. 25.2 a otorgar competencias en materia de “[p]articipación en la gestión de la atención primaria de la salud” [letra i)]. Pues bien, esta referencia legal ha desaparecido de la vigente LBRL, tras la aprobación de la Ley 27/2013. Algo parecido sucede con el art. 26 LBRL. Este precepto, en su redacción originaria, establecía el control de alimentos y bebidas como servicio obligatorio que debían prestar todos los municipios [art. 26.1 a)]. Ahora, una vez que ha entrado en vigor la Ley 27/2013, ha desaparecido este servicio obligatorio del art. 26 LBRL³⁸⁷. No obstante, la supresión de un servicio municipal obligatorio por parte del Estado no implica necesariamente que los ayuntamientos dejen de prestar tales servicios. La supresión de un servicio implica únicamente que el Estado renuncia a imponer ese servicio a los ayuntamientos, pudiendo las legislaciones autonómicas mantener el control de alimentos y bebidas como servicio mínimo obligatorio municipal³⁸⁸. Sin negar este extremo, la Ley 27/2013 obliga a las Comunidades autónomas, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, a prestar los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos y, lo que es aún más importante, de industrias alimentarias y de bebidas que hasta este momento vinieran prestando los municipios (disposición transitoria tercera).

La Ley 27/2013 viene a dar una vuelta de tuerca más a las competencias municipales en este sector. Conviene recordar que la vigente Ley General de Sanidad llevó a cabo la desmunicipalización de determinados servicios, que tradicionalmente habían sido competencias locales³⁸⁹. A pesar de dejar de prestar esos servicios, los municipios deberían continuar participando en la financiación de los mismos, lo que se traduce en una carga económica³⁹⁰. No obstante, se ha argumentado que la reducción del espacio funcional de los entes locales deriva de la concentración de competencias en el ámbito autonómico que era la única opción viable para mantener el principio de globalidad³⁹¹. Este principio incide en la consideración integral o total de la persona e implica que los servicios y prestaciones deben

³⁸⁷ I. del Guayo Castiella, “Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales, tras la reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, pág. 496, apunta que esta supresión “no significa que el Ayuntamiento no pueda llevar a cabo actuaciones en esos campos, no ya como servicios públicos, sino como actuación debida como consecuencia de las competencias del municipio en materia de <Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante>”.

³⁸⁸ F. Velasco Caballero, “Reforma de la Administración Local: una nueva distribución territorial del poder”, pág. 93.

³⁸⁹ J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, págs. 354 y 366. En este mismo sentido, J. L. Beltrán Aguirre, “La competencia de las entidades locales de Navarra en materia de sanidad”, págs. 106 y 111, denuncia que la Ley General de Sanidad ha culminado un proceso de paulatino desapoderamiento de las entidades locales en esta materia, sobre todo, en las competencias de carácter asistencial y, en menor medida, de la inspección y el control sanitario. Este vaciamiento competencial no es algo exclusivo de la Ley General de Sanidad, sino que ese camino se inició ya en el Siglo XIX [Al respecto, S. Muñoz Machado, *La sanidad pública en España (evolución histórica y situación actual)*, entre otras, págs. 14 (nota 2), 65-66, 94-95, 100, 102, 107-110, 130-131, 135, 137-138, 144-149, 177-178 y 210-211] y que se acentuó tras la Guerra Civil (J. Pemán Gavín, *Derecho a la Salud y Administración Sanitaria*, pág. 144). En relación con el vaciamiento competencial, el art. único de la Ley foral 5/2012, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud, dispone la asunción de diversos servicios sanitarios municipales por el Servicio Navarro de Salud.

³⁹⁰ M. Beato Espejo, “El sistema sanitario español: su configuración en la Ley General de Sanidad. II Organización del Sistema de salud y administración comunitaria”, págs. 391-392; J. L. Beltrán Aguirre, “La competencia de las entidades locales de Navarra en materia de sanidad”, pág. 111; J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, págs. 354-355 y M. Rebollo Puig, “Sanidad preventiva y salud pública en el marco de la actual Administración sanitaria española”, pág. 1.455. A estos efectos, resulta de interés contrastar cuanto se ha señalado con el contenido del art. 79, apartados 1 d) y 2, y la disposición transitoria primera de la Ley General de Sanidad.

³⁹¹ J. Pemán Gavín, *Derecho a la Salud y Administración Sanitaria*, pág. 202.

llevarse a cabo de forma integrada, atendiendo a las necesidades globales de la persona y evitando, por consiguiente, el trato de forma parcializada³⁹².

Resulta de especial interés detenernos a conocer las consecuencias de las modificaciones introducidas por la Ley 27/2013. El hecho de que el art. 25.2 haya sido modificado y, con ello, se hayan alterado las materias sobre las que las Comunidades autónomas han de asignar competencias a los municipios en este sector, nada impide, como ya dijimos, que la legislación autonómica mantenga e incluso refuerce las competencias municipales en este sector. El problema viene generado por la disposición transitoria primera de la Ley 27/2013 que regula la asunción por las Comunidades autónomas de la titularidad de las competencias que se preveían como propias de los municipios en relación con la participación en la gestión de la atención primaria de la salud. Esta disposición suprime la participación municipal en la gestión de la atención primaria de la salud y se la atribuye (es asumida por) a las Comunidades autónomas. Sin embargo, se suscita una cuestión de constitucionalidad, ya que el Estado no tendría competencia para suprimir estas competencias municipales, ya que la organización territorial de los servicios sanitarios compete a las Comunidades autónomas³⁹³. Atendiendo a esta circunstancia y a que el Estado no tiene competencias para concretar que determinados servicios municipales se trasladen a las Comunidades autónomas, éstas podrían mantener, incluso incrementar, las competencias municipales en este sector. Sin embargo, las Comunidades autónomas están aprobando leyes para la aplicación de esta Ley 27/2013 que regulan el proceso de transferencia de los servicios sanitarios municipales. Un segundo aspecto relevante es si estos traspasos infringen la autonomía local. En principio, la respuesta es negativa, ya que no afecta a la “recognoscibilidad” de los municipios. Sin embargo, el apartado segundo de la disposición transitoria primera podría vulnerar la garantía constitucional de la autonomía local, en la medida que los municipios, como consecuencia de los planes autonómicos que reestructuren los servicios municipales, quedarían en una posición de sometimiento cuasi-jerárquico, ya que esos planes fijarían directrices singulares que restringirían la potestad de autoorganización de los municipios más de lo admisible³⁹⁴.

Descendiendo al contenido de las leyes sectoriales, los municipios habrán de ejercitar diversas competencias obligatorias, las cuáles deberán llevarse a cabo atendiendo a las directrices, objetivos y líneas fijadas por las demás Administraciones. Asimismo, los municipios podrán ejercer la potestad sancionadora, si bien de forma bastante reducida, ya que se limitará a las infracciones leves y, en ocasiones, graves.

Junto a las competencias obligatorias, existen competencias potestativas y competencias exclusivas con sujeción que van ligadas a los programas de promoción de la salud.

6.18. Seguridad

6.18.1. Competencias obligatorias

³⁹² J. L. Beltrán Aguirre, *El régimen jurídico de la acción social pública*, págs. 167 y 192-194. Asimismo, F. de Vicente Pachés, *Asistencia social y servicios sociales. Régimen de distribución de competencias*, pág. 292, estudia el significado último de este principio.

³⁹³ F. Velasco Caballero, “Reforma de la Administración Local: una nueva distribución territorial del poder”, págs. 82 y 85-86 y, este mismo autor, “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, pág. 61.

³⁹⁴ F. Velasco Caballero, “Reforma de la Administración Local: una nueva distribución territorial del poder”, págs. 87-88, 90 y 94.

Las pocas competencias obligatorias existentes en este sector son competencias obligatorias legales. Por ejemplo, los *cometidos de la policía local en los municipios en que no exista dicho cuerpo* serán ejercidas por el personal que desempeñe las funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, que recibirán la denominación de guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos (art. 51.2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo). Otra competencia obligatoria se refiere a la obligación municipal de hacerse cargo de la *protección y seguridad de los edificios e instalaciones públicas* de las que sean titulares (art. 52.2 de la Ley vasca).

6.18.2. Competencias potestativas

Las ordenanzas municipales podrán introducir *especificaciones o graduaciones en el cuadro de infracciones y sanciones* tipificadas legalmente (art. 32.3 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo). Sin abandonar la potestad sancionadora, los alcaldes podrán imponer las sanciones y adoptar las medidas previstas legalmente cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local (art. 32.3 de la Ley Orgánica).

6.18.3. Competencias exclusivas con sujeción

Las competencias exclusivas con sujeción a actuaciones ajenas pivotan, una vez más, en torno a la planificación. En esta ocasión, la competencia exclusiva con sujeción se manifiesta en que los *planes municipales de seguridad* deberán elaborarse atendiendo a las directrices y a los criterios establecidos previamente en los planes autonómicos.

Los planes de seguridad de los municipios i) deben elaborarse teniendo en cuenta los objetivos de las políticas de seguridad acordadas por los órganos superiores y de coordinación y las directrices técnicas que apruebe el departamento titular de las competencias en materia de seguridad pública, con el objeto de facilitar la homogeneidad y la integración³⁹⁵ y ii) deberán “tener en cuenta... las previsiones contenidas en los planes de protección civil, seguridad vial, seguridad en juego y espectáculos...” (art. 31.3 de la Ley catalana). Más concretamente, estos planes autonómicos determinarán las directrices, los principios y los criterios técnicos precisos para la elaboración de los planes locales [art. 18.4 (y, por conexión, apartados 2 y 3 de ese mismo art.) de la Ley foral y art. 12.3 y, por conexión, arts. 11.2 y 64.2 de la Ley vasca 15/2012, de 28 de junio], con el fin de lograr la coordinación e integración entre los distintos planes, respetando en todo caso la autonomía local (art. 18.4 de la Ley foral).

6.18.4. Conclusiones

La seguridad en lugares públicos estaba contemplada en el art. 25.2 a) LBRL hasta su modificación por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. No obstante, la “seguridad en lugares públicos” está incluida dentro del ámbito de la “policía local” [art. 25.2 f)]; materia que ha sido introducida por la Ley 27/2013 en el art. 25.2³⁹⁶. En este sentido, la policía local tiene encomendada la salvaguarda de la seguridad pública³⁹⁷.

³⁹⁵ Art. 31, apartados 1 y, especialmente, 2, de la Ley catalana 4/2003, de 7 de abril y art. 20.1 de la Ley foral 8/2006, de 20 de junio —en este caso, las directrices son fijadas por el plan autonómico de seguridad (art. 18, apartados 2 y 3, y, sobre todo, el art. 20.1 de la Ley foral)—.

³⁹⁶ J. A. Santamaría Pastor, “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, pág. 143, apunta que la suprimida “seguridad en lugares públicos”, estaría hoy incluida en la materia “Policía Local” introducida por la Ley 27/2013 [(art. 25.2 f)]. De este modo, estaríamos ante una actualización del lenguaje o precisión de escaso alcance, es decir, ante una alteración exclusivamente terminológica.

³⁹⁷ L. M. Díez-Picazo y H. López Bofill, “Policía Local”, pág. 2.176.

Las competencias obligatorias se centran en la prestación del servicio de seguridad. Por un lado, los municipios que no cuenten con policía municipal, deberán contar con guardas o vigilantes. Por otro lado, corresponde a los municipios la protección de sus edificios e instalaciones.

Por lo que se refiere a las competencias potestativas, se acepta que los municipios, a través de sus ordenanzas, puedan concretar conductas sancionables.

Finalmente, en cuanto a las competencias exclusivas con sujeción, las mismas se encauzan a través de los planes, en los términos previstos en el art. 59 LBRL.

6.19. Servicios sociales

6.19.1. Competencias obligatorias

Las competencias obligatorias municipales de este sector son todas competencias legales.

La competencia obligatoria por antonomasia en este sector va referida a la *creación (establecimiento) de servicios sociales básicos o de base, de atención primaria, de primer nivel o generales*³⁹⁸. En efecto, la creación, el mantenimiento y la gestión de estos centros va a corresponder a los municipios (o entes locales)³⁹⁹ o, dicho con otras palabras, los municipios tendrán que prestar los servicios sociales de atención básica [art. 35.1 a) de la Ley extremeña 14/2015, de 9 de abril]. Estos servicios son de carácter polivalente y se sitúan en el primer nivel de proximidad al ciudadano, al que se le ofrece información y participación, detectando sus necesidades sociales y atendiendo sus carencias inmediatas o primeras necesidades⁴⁰⁰. No obstante, la Administración regional tiene determinadas atribuciones en relación con esta competencia municipal, como la ordenación de los servicios sociales y el establecimiento de las directrices, los criterios y las fórmulas de coordinación general del sistema; el establecimiento de los criterios y los estándares mínimos de calidad de los diferentes servicios sociales y el establecimiento de los criterios básicos sobre el régimen jurídico aplicable a los servicios sociales públicos [sería, por ejemplo, el caso de las letras f), g) y h) del art. 28 de la Ley catalana]⁴⁰¹. Asimismo, las leyes sectoriales recogen la obligación que tienen los

³⁹⁸ Sobre estos servicios y, de modo especial, las actividades que deben prestar los municipios a través de estos servicios: C. Alemán Bracho y T. Fernández García, *Introducción a los servicios sociales*, págs. 406-417; D. Casado, *Introducción a los servicios sociales*, págs. 215-217; F. de Vicente Pachés, *Asistencia social y servicios sociales. Régimen de distribución de competencias*, págs. 309-314 y J. Pemán Gavín, “El marco jurídico de la asistencia social en España: competencias, principios y modalidades de la acción administrativa”, págs. 66-68. Por otro lado, J. Ortega Bernardo, “Competencias, servicios públicos y actividad económica de los municipios”, págs. 73-76 (especialmente pág. 74), explica las razones por las que los servicios sociales municipales son un servicio público que presenta notas singulares en cuanto a su creación.

³⁹⁹ Art. 31.1 d) y, por conexión, apartado V del preámbulo y art. 16.1 de la Ley catalana 12/2007, de 11 de octubre; arts. 29.1 y 39 d) de la Ley foral 15/2006, de 14 de diciembre; arts. 60.1 a) y 61.1 de la Ley gallega 13/2008, de 3 de diciembre; art. 24 a) de la Ley murciana 3/2003, de 10 de abril; art. 30 d) de la Ley riojana 7/2009, de 22 de diciembre; art. 6.1 b) de la Ley valenciana 5/1997, de 25 de junio y arts. 27.2 a) y 29.3 de la Ley vasca 12/2008, de 5 de diciembre.

⁴⁰⁰ J. M. Alonso Seco y B. Gonzalo González, *La asistencia social y los servicios sociales en España*, pág. 260.

⁴⁰¹ Con carácter general, las Comunidades autónomas se reservan la potestad normativa, planificadora, de ordenación, coordinación y registro. Por el contrario, las Comunidades comparten las funciones de administración y gestión con los municipios (J. L. Beltrán Aguirre, *El régimen jurídico de la acción social pública*, pág. 146). De otra parte, A. Garcés Sanagustin, “La acción social”, pág. 222, advierte que, si bien los servicios sociales de base parecen configurarse como órganos propios de las entidades locales, la realidad es que las Comunidades autónomas se reservan amplias facultades en relación con la creación y la determinación del

municipios de consignar la financiación de los servicios sociales propios en sus presupuestos [por ejemplo, arts. 42.2 y 43 c) de la Ley extremeña 14/2015] o de destinar un porcentaje del presupuesto total del municipio a servicios sociales, como condición para recibir subvenciones, transferencias o concertar prestaciones con la Comunidad autónoma⁴⁰². Asimismo, los municipios proporcionarán el equipamiento y personal suficiente y adecuado [art. 35.1 a) de la Ley extremeña 14/2015]. Por otro lado, esta competencia obliga a redactar una cartera de servicios sociales en la que se defina cada tipo de prestación, etc. (art. 24, especialmente apartados 1, 2 y 3, de la Ley balear 4/2009, de 11 de junio).

Sin embargo, esta competencia ha quedado directamente afectada por las previsiones introducidas por la Ley 27/2013, especialmente por su disposición transitoria segunda. Trataremos esta cuestión en el epígrafe de conclusiones (*infra*, parte primera, capítulo segundo, 6.19.3).

Otro ejemplo de competencia obligatoria lo encontramos en las leyes sectoriales que abordan el problema de las *infraestructuras sociales*. Los ayuntamientos tendrán la obligación de facilitar el suelo y las infraestructuras de urbanización necesarias que permitan afrontar nuevos equipamientos e instalaciones de servicios sociales⁴⁰³.

6.19.2. Competencias exclusivas con sujeción

Estas competencias están relacionadas con la *planificación*. Los ayuntamientos podrán (o deberán) elaborar planes locales. No obstante, esa elaboración se realizará en el marco de la planificación autonómica, es decir, de acuerdo con la misma o respetando la misma⁴⁰⁴.

Algunas normas resaltan que la planificación autonómica marcará las “directrices que constituirán las pautas para la coordinación de los presupuestos y las actuaciones de las distintas Administraciones públicas” (art. 15 de la Ley andaluza); incluso se declara que la planificación autonómica de los servicios sociales “será vinculante para todas las administraciones públicas” (art. 74.1 de la Ley castellano-leonesa) o que los municipios habrán de sujetarse a los criterios marcados por los planes autonómicos (art. 43.3 de la Ley aragonesa y 46 de la Ley castellano-manchega).

Esta competencia exclusiva se justifica en la coordinación. Pues bien, este principio figura en las leyes reguladoras del sector como uno de los que rigen todo el sistema de los servicios sociales⁴⁰⁵.

funcionamiento de los mismos, por lo que las funciones de las entidades locales suelen quedar reducidas a meras tareas de gestión.

⁴⁰² J. M. Alonso Seco y B. Gonzalo González, *La asistencia social y los servicios sociales en España*, pág. 628.

⁴⁰³ Art. 66.2 de la Ley castellano-manchega 14/2010, de 16 de diciembre y art. 61.3 de la Ley catalana 12/2007, de 11 de octubre. En esta misma línea, el art. 110.5 de la Ley castellano-leonesa 16/2010, de 20 de diciembre, referido a los municipios con población superior a los 5.000 habitantes e inferior a 20.000 habitantes.

⁴⁰⁴ Art. 19.3 de la Ley andaluza 2/1988, de 4 de abril; arts. 43.1 y 48.1 b) de la Ley aragonesa 5/2009, de 30 de junio; art. 7.1 d) de norma asturiana 1/2003, de 24 de febrero; art. 30.2 de la Ley balear 4/2009, de 11 de junio; art. 13.1 c) de la Ley canaria 9/1987, de 28 de abril; arts. 48.1 a) y 76 de la Ley castellano-leonesa 16/2010, de 20 de diciembre; arts. 46 y 59.1, letras c) y h), de la Ley castellano-manchega 14/2010, de 16 de diciembre; arts. 24.1 y 25 de la Ley foral 15/2006, de 14 de diciembre; arts. 48 y 60.1 f) de la Ley gallega 13/2008, de 3 de diciembre; arts. 45 b) y 46.1 b) de la Ley madrileña 11/2003, de 27 de marzo; art. 24 c) de la Ley murciana 3/2003, de 10 de abril; arts. 30 c) y 31, especialmente el apartado 2, de la Ley riojana 7/2009, de 22 de diciembre; arts. 33, apartados 2 y 3, y 42.2 de la Ley vasca 12/2008, de 5 de diciembre y arts. 5 a) y 6.1 c) de la Ley valenciana 5/1997, de 25 de junio. En parecidos términos se expresaba el art. 20.2 y la disposición adicional única de la recientemente derogada Ley extremeña 5/1987, de 23 de abril.

6.19.3. Conclusiones

Tradicionalmente los servicios sociales han sido una competencia atribuida a los municipios, tanto en nuestro país, como en los países de nuestro entorno. Las razones de esta atribución han sido variadas, siendo la más relevante la de la proximidad a los problemas. Pues bien, la primera ley de beneficencia de nuestro país, que data de 1822, declaró que los ayuntamientos eran los responsables de atender los servicios de ese sistema público⁴⁰⁶. Sin embargo, a pesar de aquellos buenos deseos, la tendencia centralizadora ha estado bastante presente, debido, en buena medida, a la escasez de recursos económicos de la Administración local⁴⁰⁷.

A día de hoy, este sector es uno de los más afectados por la reciente modificación de la LBRL. Esta norma, hasta la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, contemplaba que las leyes sectoriales debían atribuir competencias en materia de prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social a los municipios [art. 25.2 k)]. Además, los municipios de más de 20.000 habitantes debían hacer frente a la “prestación de servicios sociales” [art. 26.1 c), en su redacción inicial]. Parecía desprenderse de esta previsión que los municipios pequeños tendrían un nivel competencial menor, acomodado a sus posibilidades y los municipios medianos y grandes asumirían mayores responsabilidades en la prestación de servicios sociales⁴⁰⁸.

Pues bien, en la actualidad, la referencia a los servicios sociales del art. 25.2 ha quedado reducida a la “[e]valuación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” [letra e)]⁴⁰⁹, situación que es diametralmente opuesta a los planteamientos formulados por la Federación Española de Municipios y Provincias en los últimos años⁴¹⁰. Esta función de evaluación, información y atención es una pequeña parte de la asistencia social primaria⁴¹¹. No obstante, algunos autores han querido ver alguna nota positiva en los cambios introducidos por la ley 27/2013. En concreto, se ha dicho que esta ley reserva una concreta función a los municipios, mientras que la versión original del art. 25.2 LBRL no concretaba ninguna función⁴¹².

⁴⁰⁵ Sobre la importancia de este principio en el sector de servicios sociales, véase a J. L. Beltrán Aguirre, *El régimen jurídico de la acción social pública*, págs. 155-158.

⁴⁰⁶ J. M. Alonso Seco y B. Gonzalo González, *La asistencia social y los servicios sociales en España*, págs. 75-76 y 578 y C. Alemán Bracho; J. M. Alonso Seco y M. García Serrano, *Servicios sociales públicos*, pág. 51.

⁴⁰⁷ C. Alemán Bracho; J. M. Alonso Seco y M. García Serrano, *Servicios sociales públicos*, pág. 51.

⁴⁰⁸ Véase al respecto, J. L. Beltrán Aguirre, “La ordenación legal de los servicios sociales en Navarra: algunos aspectos necesitados de reforma”, pág. 291. Asimismo, hace ya algunos años, T. de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, “Pasado, presente y futuro de las Corporaciones Locales”, pág. 37, defendió que el escalón municipal es el que mejor puede conocer las necesidades de servicios sociales. Además, este autor entendía que la ejecución de los planes y programas de competencia estatal o autonómica debería corresponder a los municipios.

⁴⁰⁹ M. Almeida Cerredá, “El incierto futuro de los servicios municipales”, págs. 107-108, pormenoriza el alcance material de la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”.

⁴¹⁰ Véase, *La FEMP presenta un nuevo modelo de Servicios Sociales*.

⁴¹¹ M. Cebrián Abellán, *El régimen local tras la reforma de la Ley de racionalización y sostenibilidad*, págs. 211 y 263, es de la misma opinión.

⁴¹² J. I. Morillo-Velarde Pérez, “Las competencias sobre servicios sociales en Andalucía tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, págs. 409-410.

El hecho de que el art. 25.2 haya sido modificado y, con ello, se hayan alterado las materias sobre las que las Comunidades autónomas han de asignar competencias a los municipios en este sector, nada impide que la legislación autonómica mantenga e incluso incremente o refuerce las competencias municipales en este sector. Sin embargo, la Ley 27/2013 obliga a traspasar los servicios sociales municipales –prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social- a las Comunidades autónomas (disposición transitoria segunda), sin perjuicio de que concurren diversas circunstancias que hacen dudar que esos trasposos se terminen llevando a efecto⁴¹³. Pues bien, la asunción por las Comunidades autónomas de las competencias municipales suscita un conflicto constitucional, ya que el Estado no tendría competencia para suprimir estas competencias municipales, ya que la asistencia social es una competencia atribuida por todos los Estatutos de autonomía a las Comunidades autónomas⁴¹⁴. Además, el Estado no tiene competencias para determinar que concretos servicios municipales se trasladan a las Comunidades autónomas. Sin embargo, las Comunidades autónomas están aprobando leyes para la aplicación de esta Ley 27/2013 y están regulando el proceso de transferencia de los servicios municipales. Otro aspecto relevante es si estos trasposos infringen la autonomía local. En principio, la respuesta es negativa, ya que no afecta a la “recognoscibilidad” de los municipios. Sin embargo, el apartado segundo de la disposición transitoria segunda podría vulnerar la garantía constitucional de la autonomía local, en la medida en que los municipios, como consecuencia de los planes autonómicos que reestructuren los servicios municipales, quedarían en una posición de sometimiento cuasi-jerárquico, ya que esos planes fijarían directrices singulares que restringirían más de lo admisible la potestad de autoorganización de los municipios⁴¹⁵. Además, tras la Ley 27/2013, ha desaparecido del art. 26 cualquier referencia a la prestación de servicios sociales [véase, art. 26.1 c) LBRL en su redacción originaria]. No obstante la supresión de un servicio municipal obligatorio en la LBRL no implica necesariamente que los ayuntamientos dejen de prestar tales servicios. La supresión de un servicio implica únicamente que el Estado renuncia a imponer ese servicio a los ayuntamientos, pudiendo las legislaciones autonómicas mantener la prestación de servicios sociales como servicio mínimo obligatorio⁴¹⁶.

Continuando con el art. 26 LBRL, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, ha introducido la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” [art. 26.1 c)] como servicio obligatorio para los municipios de más de 20.000 habitantes⁴¹⁷. Dicho esto, hay que advertir que en

⁴¹³ R. Jiménez Asensio, “La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo”, págs. 297-298, 318-319 y 324.

⁴¹⁴ M. J. Alonso Mas, “Normas básicas sobre régimen local, estatutos de autonomía y normas autonómicas de desarrollo”, págs. 109-110 y F. Velasco Caballero, en “Reforma de la Administración Local: una nueva distribución territorial del poder”, págs. 82 y 85-86 y en “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, pág. 61.

⁴¹⁵ F. Velasco Caballero, “Reforma de la Administración Local: una nueva distribución territorial del poder”, págs. 87-88, 90 y 94.

⁴¹⁶ F. Velasco Caballero, “Reforma de la Administración Local: una nueva distribución territorial del poder”, pág. 93. Este mismo autor, en “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, pág. 67, recuerda que las Comunidades autónomas pueden imponer servicios no previstos en el art. 26 LBRL.

⁴¹⁷ Sobre los efectos de la Ley 27/2013 en los servicios sociales municipales, véase a M. A. Arias Martínez, “Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *in totum*.

ningún caso se podría impedir que las Comunidades autónomas atribuyeran competencias a los municipios que fueran más allá de la referida actividad evaluadora⁴¹⁸.

Esta reflexión sobre la LBRL la podemos cerrar, señalando que la situación creada por la Ley 27/2013 choca con la importancia que las leyes sectoriales dan al principio de descentralización, con el que se pretende potenciar las funciones que desarrollan los ayuntamientos, al objeto de lograr la máxima proximidad a los ciudadanos⁴¹⁹.

Entrando a valorar las concretas competencias municipales, la principal competencia obligatoria legal es la referida a la creación de servicios sociales, sin perjuicio de que las Comunidades autónomas tienen una amplísima capacidad para normar la prestación de esos servicios. Por último, se repite aquí una competencia obligatoria que ya vimos en el ámbito educativo, cómo es el de facilitar suelo a la Administración autonómica para la construcción de infraestructuras sociales.

En cuanto a las competencias exclusivas con sujeción existentes en este sector, éstas vuelven a girar en relación con la planificación.

Para finalizar, hay que destacar que se ha afirmado que las funciones atribuidas a las entidades locales por algunas de estas leyes son de mera gestión y aplicación de la normativa autonómica, sin que existan competencias de ordenación y regulación que se concreten en que los municipios puedan adoptar decisiones y sean responsables de una política asistencial propia, pudiendo establecer políticas propias⁴²⁰.

6.20. Tráfico

6.20.1. Competencias obligatorias

Los municipios son titulares de distintas competencias en este sector, algunas de las cuales se construyen como competencias obligatorias legales. Así, se les atribuye:

- La ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como su vigilancia por medio de agentes propios, la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración [art. 7 a) del Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo]⁴²¹.

- La regulación, mediante la ordenanza municipal de circulación, de los usos de las vías urbanas [art. 7 b) del citado Texto articulado]⁴²².

- La autorización de pruebas deportivas cuando discurran íntegra y exclusivamente por el casco urbano, exceptuadas las travesías [art. 7 d) de la norma ya citada]⁴²³.

⁴¹⁸ R. Jiménez Asensio, “La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo”, pág. 298 (nota 16).

⁴¹⁹ En este mismo sentido, C. Alemán Bracho y T. Fernández García, *Introducción a los servicios sociales*, págs. 266-268; D. Casado, *Introducción a los servicios sociales*, págs. 191 y 194-195 y J. Pemán Gavín, “La asistencia social en España: delimitación conceptual y marco jurídico general”, pág. 53.

⁴²⁰ *Cit.*, V. Aguado i Cudolà, “La Ley Catalana de Servicios Sociales: ¿nuevos derechos de ciudadanía en el estado autonómico?”, págs. 228 y 233 y S. Muñoz Machado; J. L. García Delgado y L. González Seara, “Servicios Sociales”, pág. 540.

⁴²¹ Al respecto: T. Cano Campos, *Los Ayuntamientos y el tráfico*, págs. 123-155 y 157-207.

⁴²² Sobre esta cuestión, T. Cano Campos, *Los Ayuntamientos y el tráfico*, págs. 88-107 y, este mismo autor, en *El régimen jurídico-administrativo del tráfico*, págs. 251-256.

⁴²³ Véase, T. Cano Campos, *Los Ayuntamientos y el tráfico*, págs. 228-232.

6.20.2. Competencias potestativas

Nos vamos a detener en dos competencias de este tipo. De una parte, hay que señalar que los *límites máximos de velocidad* autorizados en las vías urbanas y en poblado se establecerán reglamentariamente (art. 19.3). No obstante, este límite podrá ser rebajado por los municipios en las vías urbanas (art. 19.3 del el Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que se aprueba por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo). De otra parte, existe, con carácter general, la prohibición de estacionar sobre las aceras, paseos y demás zonas destinadas al paso de peatones. No obstante, los municipios, a través de ordenanza municipal, podrán *regular la parada y el estacionamiento de los vehículos de dos ruedas y ciclomotores de dos ruedas* sobre las aceras y los paseos [art. 39.2 e) de citado Texto articulado].

6.20.3. Conclusiones

El tráfico es, indudablemente, un sector en el que las competencias municipales están más que justificadas. Así, existen diversas competencias obligatorias y potestativas que encajan en la previsión del art. 25.2 g) LBRL de reconocer competencias a los municipios en materia de “[t]ráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad”. Sin embargo, se ha puesto de manifiesto por la doctrina la existencia de una limitación competencial injustificada a la hora de regular las competencias de los municipios en relación con las travesías. En este sentido, se ha hablado de la existencia de una limitación territorial, ya que se excluye virtualmente la ordenación y el control de las travesías del campo de acción de los municipios⁴²⁴.

Por otro lado, hay que recordar que la potestad sancionadora de los municipios en materia de tráfico tiene mucho que ver con el reconocimiento –primero, por el Tribunal Constitucional, y, más tarde, por el ordenamiento jurídico- de la capacidad de innovación jurídica de las ordenanzas municipales⁴²⁵.

6.21. Transportes

6.21.1. Competencias obligatorias

6.21.1.1. Competencias obligatorias legales

Algunas leyes atribuyen expresamente la *ordenación y gestión de ciertos transportes a los municipios*, como, por ejemplo, i) los transportes públicos de personas que transcurran íntegramente dentro de su término municipal [art. 7 a) y, en menor medida, art. 31 de la Ley cántabra 1/2014, de 17 de noviembre; art. 7 a) de la Ley castellano-manchega 14/2005, de 29 de diciembre y art. 4.1 de la Ley riojana 8/2005, de 30 de junio], ii) los servicios urbanos de transporte con vehículos con capacidad máxima de cinco plazas, incluida la del conductor (art. 38.3 de la Ley catalana 12/1987, de 28 de mayo) o iii) el transporte público y privado de viajeros [art. 7.1 a) de la Ley balear 4/2014, de 20 de junio]. En este sentido, la concesión de títulos habilitantes para el desarrollo de determinados transportes se configura como una obligación de los municipios. Alguna norma incluye entre las competencias municipales i) el otorgamiento de los títulos habilitantes para la realización de transportes urbanos de viajeros – títulos que podrán otorgarse con independencia del número de plazas que sumen éstos- [art. 9

⁴²⁴ J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, págs. 341 y 365. T. Cano Campos, *El régimen jurídico-administrativo del tráfico*, pág. 250-251, entiende, a luz de la normativa, que las travesías, o bien son vías urbanas, o son tramos de carreteras que discurren por poblado, que no tienen alternativa viaria y su tráfico es mayoritariamente urbano.

⁴²⁵ Sobre esta cuestión, véase el trabajo de F. Velasco Caballero y S. Díez Sastre, “Ordenanzas locales y reserva de ley sancionadora”, *in totum*.

de la Ley riojana 8/2005, de 30 de junio. En esta misma línea, los ayuntamientos son los competentes para, dentro del ámbito del transporte urbano, la anulación de licencias de transporte (art. 3.3 de la Ley vasca 2/2000, de 29 de junio)] y ii) la tramitación y otorgamiento de las autorizaciones relativas a la prestación de los servicios de transporte público de personas de ámbito municipal, tanto regulares como discrecionales o a la demanda y de uso general o especial, así como el ejercicio de las funciones de control, inspección, vigilancia y sanción relacionadas con los mismos⁴²⁶, sin perjuicio de que, de forma individualizada, se declare que el otorgamiento de los títulos habilitantes para la prestación de los servicios discrecionales y de servicios a la demanda compete a los municipios (arts. 24.1 y 32.1 de la Ley castellano-manchega).

De acuerdo con lo que acabamos de decir, lo más frecuente es que estas leyes sectoriales, al describir cada uno de los servicios de transporte, atribuyan la concesión de la autorización necesaria a una Administración. Así, la Administración municipal es la competente para otorgar i) la licencia de autotaxi⁴²⁷, la autorización para realizar transportes regulares de viajeros de uso especial⁴²⁸ y iii) la licencia municipal es precisa para la realización de transporte funerario (art. 75.2 de la Ley canaria 13/2007, de 17 de mayo), para la prestación del servicio de mini-tren (art. 42, apartados 1 y 2, de la Ley balear 4/2014, de 20 de junio) y para el servicio de transporte de viajeros en vehículos de menos de cuatro ruedas (art. 46, apartados 1 y 2, de la Ley balear 4/2014, de 20 de junio).

También la inspección de ciertos transportes es asignada a los municipios. La actividad inspectora se circunscribe distintos tipos de transporte, como i) el transporte público discrecional en taxis⁴²⁹; ii) el transporte urbano [art. 3.3 de la Ley vasca 2/2000, de 29 de junio], iii) el transporte público de viajeros de ámbito municipal [art. 7.1 c) de la Ley balear 4/2014, de 20 de junio] o iv) el transporte público de viajeros que se lleve a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales (art. 4.1 de la Ley riojana 8/2005, de 30 de junio). Además, las normas precisan la labor que se encomienda a los servicios de inspección de los transportes (art. 97.2 de la Ley canaria). No sólo la inspección es fuente de competencias obligatorias, sino también la potestad sancionadora. En este sentido, la

⁴²⁶ Art. 7.1 b) de la Ley balear 4/2014, de 20 de junio; art. 7 b) de la Ley cántabra 1/2014, de 17 de noviembre y art. 7 b) de la Ley castellano-manchega 14/2005, de 29 de diciembre.

⁴²⁷ Arts. 14.1 y 15.1 de la Ley andaluza 2/2003, de 12 de mayo –esta norma deja un amplio margen de regulación a las ordenanzas municipales (art. 15.2)-; art. 27 de la Ley aragonesa 14/1998, de 30 de diciembre –este precepto se refiere al servicio discrecional en automóviles de turismo-; arts. 48, 53, apartados 1 y 2, y 70.1 de la Ley balear 4/2014, de 20 de junio; art. 82.1 de la Ley canaria 13/2007, de 17 de mayo; arts. 23 y, sobre todo, 24 de la Ley castellano-leonesa 15/2002, de 28 de noviembre –esta norma establece las líneas maestras del régimen jurídico de estas licencias, si bien deja un amplio margen de regulación a las ordenanzas municipales (arts. 26, 28, 29, 30 y 31.1)-; art. 35.1 de la Ley cántabra; art. 9, especialmente apartado 1, de la Ley madrileña 20/1998, de 27 de noviembre y arts. 4.3, 5.2 a), 6.2 y 8.1 de la Ley murciana 10/2014, de 27 de noviembre –esta Ley recoge una multitud de deberes municipales relacionados con este servicio (arts. 13, 18.1, 19, apartados 1 y 2, 20.1 y 22.1), convirtiéndose en un claro ejemplo de lo que venimos llamando “deberes de deberes”-. J. M. Socías Camacho, “La prestación del servicio de taxis y libertad de empresa”, pág. 765, califica las licencias de taxis como una autorización de funcionamiento. Por otro lado, esta misma autora estudia en el citado trabajo el servicio de taxi como un servicio que debe estar reservado a los entes locales (págs. 746 a 756).

⁴²⁸ Arts. 15.1 b) y 20 de la Ley aragonesa 14/1998, de 30 de diciembre; art. 32.3 de la Ley balear 4/2014, de 20 de junio; art. 18.1 de la Ley foral 7/1998, de 1 de junio y art. 20.1 de la Ley riojana 8/2005, de 30 de junio.

⁴²⁹ Art. 82.1 y, por conexión, art. 97.1 de la Ley canaria 13/2007, de 17 de mayo. En un sentido muy parecido se pronuncia la Ley castellano-leonesa 15/2002, de 28 de noviembre (arts. 24 y 36.1).

competencia para la imposición de las sanciones en materia de transporte urbano corresponde a los municipios⁴³⁰.

Existen otras muchas competencias obligatorias municipales. Por ejemplo, la *adaptación de las ordenanzas municipales de transporte de viajeros y de las concesiones* a las nuevas disposiciones legales, llegándose a fijar un plazo para el cumplimiento de esta obligación⁴³¹. Asimismo, las *competencias municipales en relación con los servicios de transporte que se presten con autorización estatal o autonómica* (transporte de mercancías y transporte privado complementario de viajeros) quedarían encuadradas dentro de las competencias obligatorias municipales (disposición adicional primera de la Ley castellano-leonesa 15/2002, de 28 de noviembre y art. 4.5 de la Ley riojana 8/2005, de 30 de junio). Estas competencias se circunscriben a aspectos relativos a la repercusión de esos servicios en la circulación y tráfico urbano, incluyendo la inspección (disposición adicional primera de la Ley castellano-leonesa). Otros ejemplos los encontramos en la competencia municipal para i) *autorizar las obras o instalaciones de un servicio tranviario interurbano* cuando esa infraestructura esté integrada en el dominio público (art. 165, especialmente apartado primero, de la Ley balear 4/2014, de 20 de junio), ii) *desarrollar acciones dirigidas a facilitar los desplazamientos a pie y en bicicleta*, estableciéndose normativamente diversas medidas para hacer posible los desplazamientos en bicicleta (183.2 de la Ley balear) o iii) *aprobar el establecimiento de servicios regulares (permanentes o temporales) de transporte de viajeros*. En este sentido, los ayuntamientos aprobarán el establecimiento y las condiciones de prestación del referido servicio, si bien únicamente podrá acordarse el referido establecimiento cuando concurren una serie de circunstancias que se concretan normativamente (arts. 8, apartados 1 y 2, y 17.2 de la Ley foral 7/1998, de 1 de junio).

6.21.1.2. Competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena

El Plan de Transporte Metropolitano, aprobado por la Administración regional (art. 7.1 de la Ley valenciana 1/1991, de 14 de febrero), determina los supuestos en los que el coste de los servicios de interés metropolitano debe ser sufragado con cargo a subvenciones de, entre otros, los ayuntamientos incluidos en el Plan (art. 18.1 de la Ley valenciana). Por tanto, la obligación municipal de financiar esos servicios sólo puede surgir una vez que se halla aprobado el citado Plan por la Administración regional.

6.21.2. Competencias potestativas

El *establecimiento de requisitos o condiciones específicas o adicionales* no dejan de ser, tal como aparecen en las leyes sectoriales, competencias potestativas.

En esta línea, los ayuntamientos, respetando las normas generales aplicables, podrán establecer condiciones específicas en relación con los servicios de transporte urbano (art. 58.2 de la Ley canaria 13/2007, de 17 de mayo y disposición adicional tercera de la Ley madrileña 20/1998, de 27 de noviembre). Más concretamente, las ordenanzas municipales reguladoras de

⁴³⁰ Art. 48.1 de la Ley aragonesa 14/1998, de 30 de diciembre; art. 111.2 de la Ley canaria 13/2007, de 17 de mayo; art. 50.2 b) de la Ley cántabra 1/2014, de 17 de noviembre –potestad sancionadora que irá referida a las autorizaciones, licencias de transporte, etc., cuyo otorgamiento corresponda a los municipios (art. 50.1)-; art. 31.1 de la Ley foral 7/1998, de 1 de junio; art. 64.1 de la Ley gallega 4/2013, de 30 de mayo; art. 17.1 de la Ley madrileña 20/1998, de 27 de noviembre; art. 14.1 c) de la Ley madrileña 5/2009, de 20 de octubre; arts. 4.3 y 40 de la Ley murciana 10/2014, de 27 de noviembre; arts. 4.1 y 42 de la Ley riojana 8/2005, de 30 de junio y art. 3.3 de la Ley vasca 2/2000, de 29 de junio.

⁴³¹ Apartado primero de la disposición transitoria segunda de la Ley andaluza 2/2003, de 12 de mayo; disposición final tercera de la Ley aragonesa 14/1998, de 30 de diciembre; disposición final cuarta de la Ley cántabra 1/2014, de 17 de noviembre; disposición adicional tercera de la Ley castellano-leonesa 15/2002, de 28 de noviembre y disposición adicional primera de la Ley murciana 10/2015, de 24 de marzo.

los servicios de transporte público de viajeros podrán establecer requisitos adicionales que deban considerarse como condiciones esenciales de la autorización o licencia (art. 41.2 de la Ley andaluza 2/2003, de 12 de mayo). Por ejemplo, podrán fijarse requisitos para la obtención de la licencia de taxi como la acreditación de conocimientos relativos a la normativa aplicable al servicio de taxi, a los itinerarios o a la adecuada atención a los usuarios y a la correcta prestación del servicio (art. 8.4 y, por conexión, art. 7.1 de la Ley murciana 10/2014, de 27 de noviembre).

Por último, las leyes sectoriales atribuyen diversas competencias potestativas a los municipios en relación con los vehículos en los que se presta el servicio de transporte. Los ayuntamientos, a través de su ordenamiento municipal, podrán determinar los requisitos que estimen oportunos con el objeto de garantizar una adecuada prestación del servicio a los usuarios (art. 9.2 de la Ley vasca 2/2000, de 29 de junio); pudiendo los ayuntamientos, dentro de ciertos límites, llegar a determinar el o los modelos y marcas que estimen más adecuados a las necesidades de la población usuaria y a las condiciones económicas de los titulares de las licencias (art. 10.3 de la Ley aragonesa 14/1998, de 30 de diciembre).

Las leyes sectoriales prestan una especial atención a los *títulos habilitantes* que permiten desarrollar el servicio de transporte. En este sentido, los ayuntamientos podrán i) otorgar autorizaciones para realizar transporte discrecional en autobús o vehículos de más de nueve plazas de carácter exclusivamente urbano –la norma castellano-leonesa no establece número de plazas de los vehículos-⁴³²; ii) habilitar la prestación de servicios a la demanda a quienes dispongan de autorización para prestar servicios discrecionales o de autotaxi, siempre y cuando el servicio no supere el ámbito municipal (art. 32.2 y, por conexión, apartado primero de ese mismo precepto de la Ley castellano-manchega 14/2005, de 29 de diciembre); iii) convocar procedimientos de adjudicación de nuevas licencias de taxi previa verificación de determinados extremos (art. 8.2 de la Ley gallega 4/2013, de 30 de mayo y art. 8.2 de la Ley murciana 10/2014, de 27 de noviembre) y iv) otorgar excepcionalmente licencias municipales (de autotaxi, en el caso de Castilla y León y La Rioja), aún sin el otorgamiento simultáneo de la correspondiente autorización de transporte interurbano, cuando en el correspondiente expediente quede suficientemente acreditada la necesidad y rentabilidad del servicio exclusivamente urbano⁴³³.

Relacionado con el ejercicio de la potestad inspectora y sancionadora, los ayuntamientos podrán ordenar en cualquier momento la *adopción* de las *medidas correctoras* que resulten adecuadas para reparar las deficiencias que se aprecien respecto de las condiciones de seguridad, higiénico-sanitarias, estructurales o de accesibilidad de los autotaxis (art. 107 de la Ley balear 4/2014, de 20 de junio).

También la aprobación de *ciertas ordenanzas* puede resultar una competencia potestativa municipal. Los municipios “podrán establecer las normas que consideren necesarias en cuanto al régimen de paradas, descansos, servicios obligatorios y demás condiciones que garanticen la adecuada prestación del servicio y su integración en el sistema de transporte en coordinación con los demás modos que lo componen” (art. 41.2 y, por conexión, art. 35.1 de la Ley cántabra 1/2014, de 17 de noviembre y art. 31.2 y, por conexión, art. 24 de la Ley castellano-leonesa 15/2002, de 28 de noviembre). Es esta misma línea,

⁴³² Art. 11.3 de la Ley andaluza 2/2003, de 12 de mayo; art. 26 de la Ley aragonesa 14/1998, de 30 de diciembre; art. 14.1 de la Ley castellano-leonesa 15/2002, de 28 de noviembre; art. 16 bis, apartado tercero, de la Ley murciana 10/2015, de 24 de marzo y art. 21.3 de la Ley riojana 8/2005, de 30 de junio.

⁴³³ Art. 30.2 de la Ley aragonesa 14/1998, de 30 de diciembre; art. 25.2 de la Ley castellano-leonesa 15/2002, de 28 de noviembre y art. 24.2 de la Ley riojana 8/2005, de 30 de junio.

podrán fijar el régimen de horarios, calendarios, descansos, interrupciones de la prestación del servicio y vacaciones de las personas titulares de las licencias de taxis y de las personas conductoras⁴³⁴. Asimismo, los municipios podrán concretar en sus ordenanzas los requisitos para la clasificación e identificación de los vehículos taxi que se incorporen a programas de motores y/ o combustibles menos contaminantes (art. 51.4 de la Ley balear). Por otro lado, el otorgamiento, modificación, utilización y extinción de las autorizaciones de transporte discrecional urbano se regirá por las ordenanzas municipales que pudieran dictarse (art. 24.4 de la Ley castellano-manchega). Asimismo, los ayuntamientos podrán regular la realización del *servicio de transporte de encargos* (art. 25.2 de la Ley murciana 10/2014, de 27 de noviembre). Asimismo, los ayuntamientos, en sus ordenanzas reguladoras de los servicios de transportes públicos urbanos de viajeros de su titularidad y de los transportes urbanos de viajeros en automóviles de turismo, *podrán desarrollar y concretar conductas infractoras*, refiriéndolas a las infracciones tipificadas en la Ley (disposición final segunda de la Ley aragonesa 14/1998, de 30 de diciembre). Finalmente, en relación con el transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo amparado en licencias de auto-taxi, las ordenanzas o reglamentos municipales pueden desarrollar infracciones por incumplimiento de sus preceptos, siempre que el incumplimiento pudiera afectar a la configuración de la naturaleza del servicio, a la delimitación de su ámbito o a los requisitos exigidos para su otorgamiento y realización (art. 16.3 de la Ley madrileña 20/1998, de 27 de noviembre).

También existen algunas competencias potestativas relacionadas con la *actividad de planificación*. La elaboración de los planes coordinados de explotación de competencia municipal se llevará a cabo por los ayuntamientos, pudiendo aplicar las normas de procedimiento establecidas legalmente (art. 20, apartados 1 y 2, y, por conexión, art. 21, de la Ley castellano-leonesa). Por otro lado, si la consejería competente no aprobase el correspondiente plan de explotación de servicios de transporte público, el ayuntamiento podrá iniciar el procedimiento para el establecimiento o ampliación de servicios urbanos de transporte colectivo, sin necesidad de seguir el procedimiento previsto legalmente (art. 15.1 de la Ley gallega 6/1996, de 9 de julio).

Algunas leyes (la andaluza y la riojana) recogen una competencia potestativa relativa a las *estaciones*, si bien son distintas en cuanto a su contenido. La Ley andaluza 5/2001, de 4 de junio, recoge que las estaciones de transporte de mercancías podrán calificarse por los instrumentos de planeamiento general municipal y sus instrumentos de desarrollo como dotaciones de transporte y comunicaciones con carácter de sistemas generales o locales (art. 17). La Ley riojana 8/2005, de 30 de junio, alude a que los municipios podrán establecer y gestionar estaciones de viajeros destinadas a concentrar las salidas y llegadas al núcleo de población de los vehículos de transporte público (art. 4.3).

Existen otras muchas competencias potestativas, algunas de las cuales citaremos a continuación. En primer lugar, los ayuntamientos podrán *aprobar las tarifas del transporte público urbano de viajeros en vehículos de turismo* (auto-taxis) (art. 50 de la Ley balear 4/2014, de 20 de junio). En segundo lugar, los ayuntamientos podrán implantar *prohibiciones de tráfico* entre servicios regulares de competencia municipal que tengan la consideración de urbanos con itinerarios parcialmente coincidentes, si bien esa prohibición deberá atenerse a los criterios o preferencias que se fijan legalmente (art. 21 de la Ley aragonesa 14/1998, de 30 de diciembre). En tercer lugar, los municipios podrán otorgar *autorizaciones estacionales de transporte público de viajeros en vehículos de turismo* (apartado primero de la disposición

⁴³⁴ Art. 23.2 de la Ley murciana 10/2014, de 27 de noviembre. De acuerdo con esta misma norma, los ayuntamientos podrán establecer que la persona titular de la licencia tenga plena y exclusiva dedicación a la actividad del taxi (art. 9).

transitoria segunda de la Ley balear 4/2014, de 20 de junio –esta competencia se reconoce solamente a los municipios de la Isla de Ibiza-); si bien esta competencia potestativa queda sujeta a ciertas obligaciones, como la elaboración de un plan regulador que determine las condiciones de prestación del servicio (apartado segundo de la disposición transitoria segunda de la Ley balear). En cuarto lugar, los municipios podrán acordar la *unificación de servicios* que hayan sido objeto de concesiones independientes, a efectos de que la prestación de los mismos se haga en régimen de unidad de empresa, siempre y cuando concurran determinadas circunstancias y se respete el equilibrio económico de las concesiones (art. 17.1 de la Ley riojana 8/2005, de 30 de junio). En quinto lugar, los municipios podrán aprobar la modificación de las *condiciones de prestación* no previstas en el título concesional –la norma general es que las condiciones de prestación del servicio serán fijadas en el referido título-, así como las ampliaciones, reducciones o sustituciones de itinerarios que resulten necesarios o convenientes para una mejor prestación del servicio (art. 16.2 de la Ley riojana).

6.21.3. Competencias exclusivas con sujeción

Las leyes sectoriales ofrecen no pocos ejemplos de competencias exclusivas con sujeción. Se asignan competencias de programación y planificación en materia de transporte a los municipios, pero esas *competencias estarán sujetas a lo establecido en los planes autonómicos o provinciales*⁴³⁵.

Con carácter general, los municipios ejercen sus competencias de planificación, ordenación y gestión de los transportes públicos urbanos de viajeros (art. 29.1 de la Ley catalana 12/1987, de 28 de mayo) y lo harán “de conformidad con los planes específicos de transporte que puedan ser elaborados por la Administración autonómica en función de las exigencias generales para ordenarlos” (art. 29.4). Las competencias municipales en esta materia están acotadas a un ámbito muy concreto: el urbano; que será el que discurre íntegramente por suelo urbano o urbanizable dentro del mismo término municipal (art. 29.1 y 3 de la Ley catalana) o el dedicado exclusivamente a comunicar suelos urbanos y urbanizables situados dentro de un mismo término municipal (art. 29.2 y 3). De este modo, las competencias municipales no se extienden sobre todo el territorio, sino solamente sobre un concreto sector espacial⁴³⁶.

Asimismo, las leyes reguladoras de este sector recogen competencias exclusivas de sujeción centradas en aspectos más específicos. En primer lugar, las Administraciones públicas habrán de programar los servicios del transporte público regular de personas en el marco de lo que disponga el Plan Director de Transportes (art. 10 de la Ley castellano-manchega 14/2005, de 29 de diciembre). En segundo lugar, nos vamos a detener en los estudios municipales de movilidad, que se elaboran en el marco de lo establecido por la planificación autonómica y por la planificación insular –con esta última se pretende conseguir un sistema de transporte insular integrado y coordinado- (art. 35.2 y, por conexión, art. 34,

⁴³⁵ En relación con la planificación como mecanismo de coordinación en el ámbito del transporte, resulta recomendable la lectura de E. Carbonell Porras y T. Cano Campos, *Los transportes urbanos*, págs. 64-70.

⁴³⁶ E. García de Enterría y Carande, “El Servicio Público de los transportes urbanos”, pág. 84 (nota 18), denunciaba, a mediados de siglo pasado, que las competencias municipales en el ámbito del transporte se circunscribió únicamente al transporte urbano. Entre otros muchos autores que han puesto de manifiesto esta circunstancia, hay que citar a E. Argullol i Murgadas, “Organización administrativa y servicio de autotaxis”, págs. 103 y 106-108; N. Gómez de Enterría, “La delimitación condicionada del casco urbano a efectos de competencia municipal en materia de transportes por carretera”, pág. 251 y ss. (como ocasión de las previsiones de la Ley ordenación de los transportes por carretera de 27 de diciembre de 1947); J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 214; R. Gómez-Ferrer Morant, “Algunos problemas del transporte público de viajeros en autobuses”, pág. 127 y ss. y F. M. Sánchez Gamborino, “Los transportes urbanos en la nueva Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres”, págs. 3.751-3.754.

apartados 1 y 4, de la Ley canaria 13/2007, de 17 de mayo). Por último, las Administraciones públicas elaborarán los programas de inspección de sus respectivos servicios, “de conformidad con las directrices del Plan de Transporte Metropolitano” (art. 8.2 de la Ley valenciana 1/1991, de 14 de febrero). Por tanto, los municipios incluidos en el ámbito territorial que se determina normativamente (art. 2, en relación con el art. 5.1, de la Ley valenciana) elaborarán esos programas de inspección, pero deberán hacerlo ajustándose a las directrices del citado Plan.

6.21.4. Conclusiones

El sector del transporte siempre ha estado en la LBRL como una materia en la que las leyes habrían de atribuir competencias a los municipios. Así el art. 25.2 g) alude al “[t]ransporte colectivo urbano” –hasta la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, la referencia era más amplia y se extendía al “[t]ransporte público de viajeros” [art. 25.2 ll)]-. El art. 26.1 d) obliga a los municipios de más de 50.000 habitantes a prestar el servicio de “transporte colectivo urbano de viajeros”.

Las leyes sectoriales atribuyen a los municipios competencias obligatorias (de ambas modalidades), competencias potestativas y competencias exclusivas con sujeción. Esas atribuciones se centran en los títulos habilitantes y en la potestad inspectora y sancionadora. Dicho esto, hay que destacar que lamentablemente aún quedan leyes que limitan las competencias de los municipios sobre este sector al ámbito urbano, de tal forma que no se reconocen esas competencias sobre todo el territorio municipal⁴³⁷. Esta circunstancia no es nueva, sino que viene arrastrándose desde hace décadas.

Antes de terminar, hay que denunciar que algunas leyes sectoriales están recogiendo que algunas obras relacionadas con el transporte quedan exentas de la obligación de obtener la oportuna licencia municipal. En este sentido, las obras de reparación, conservación y mejora o ampliación de las infraestructuras de titularidad autonómica y de los elementos auxiliares o complementarios de éstas no precisarán de la obtención de la licencia municipal por tener el carácter de infraestructuras supramunicipales de interés público (disposición adicional segunda de la Ley madrileña 5/1985, de 16 de mayo). La única obligación que asume la Administración autonómica es la de comunicar el inicio de las obras a los ayuntamientos afectados (disposición adicional segunda de la citada Ley madrileña). Asimismo, algunas leyes, una vez que han declarado que el transporte público urbano de viajeros es una competencia municipal, contemplan la posibilidad de que la Administración regional asuma, si concurren razones de interés general, la titularidad de los servicios de transporte público regular de viajeros de uso general, aun cuando se desarrollen en un único término municipal (art. 6.1 de la Ley aragonesa 14/1998, de 30 de diciembre).

6.22. Turismo

6.22.1. Competencias obligatorias

6.22.1.1. Competencias obligatorias legales

El sector turístico cuenta con diversas competencias obligatorias municipales de gran calado, como, por ejemplo, los “*servicios mínimos obligatorios*”⁴³⁸ (o servicios públicos

⁴³⁷ J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, págs. 359 y 365.

⁴³⁸ En este sentido, J. Rodríguez-Arana Muñoz, “La distribución de competencias en materia de turismo”, pág. 37, destaca que una de las novedades que ha traído la legislación turística autonómica “ha sido la ampliación de los servicios municipales de prestación obligatoria, superando el nivel de prestación de servicios en función de la población que viene establecido en el propio artículo 26 de la Ley de Bases del Régimen local”. Con carácter general, L. Ortega Álvarez, “Las competencias locales en los nuevos Estatutos de Autonomía”, pág.

turísticos obligatorios) entre los que estarían el servicio de vigilancia ambiental, el servicio de vigilancia en las playas y los centros de información turística [arts. 7.2 a), 65, 66 y 67 de la Ley canaria 7/1995, de 6 de abril].

Siguiendo con las competencias obligatorias, los municipios son los competentes i) para el otorgamiento de las *licencias que la legislación les atribuye en lo que atañe a las empresas y establecimientos turísticos* [art. 7.2 b) de la Ley canaria 7/1995, de 6 de abril], ii) para la *vigilancia sobre el mantenimiento del uso de los establecimientos de alojamiento turístico conforme a la licencia municipal concedida*, sancionando la utilización contraria a la ordenación urbanística (art. 18.2 de la Ley andaluza 13/2011, de 23 de diciembre) y iii) para la recepción y tramitación de las *declaraciones responsables y comunicaciones previas* que les atribuya la legislación turística [art. 6.1 e) de la Ley extremeña 2/2011, de 31 de enero]. Esta competencia conlleva la comprobación de “la veracidad y conformidad de la declaración responsable en lo referente a la clasificación turística para la clase de café-bares y otros locales de ocio que vayan a prestar el servicio o ejercer la actividad en el término municipal” [art. 6.1 f) de la Ley extremeña]. Asimismo, la regulación y control de las *zonas especiales de acogida exclusivamente para autocaravanas y caravanas en tránsito* se encomienda a “la Administración local donde se ubiquen” (art. 66.5 de la Ley gallega 7/2011, de 27 de octubre).

6.22.1.2. Competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena

Las leyes reguladoras del sector prestan una especial atención a la declaración de un municipio como turístico y, sobre todo, a los efectos de esa declaración; siendo la Administración autonómica⁴³⁹ la competente para declarar un municipio como turístico [art. 67 e) de la Ley catalana 13/2002 y arts. 4 d) y 27 de la Ley gallega 7/2011, de 27 de octubre]. Pues bien, precisamente ese acto autonómico es, a nuestros efectos, el acto ajeno y lo es por una sencilla razón: la declaración va a llevar aparejada una serie de obligaciones para el municipio (o municipios) a los que se refiera esa declaración. Podemos hablar de dos tipos de *competencias obligatorias para los municipios reconocidos como turísticos*:

- Los municipios turísticos deberán prestar una serie de servicios, como, por ejemplo, la señalización turística y de información general; la puesta a disposición de los usuarios turísticos de un servicio de acceso a Internet y la atención y la orientación a los usuarios turísticos, mediante una oficina de información [arts. 19.1 y 68 g) de la Ley catalana 13/2002 y art. 28.1 de la Ley gallega 7/2011].

- Además, estos municipios deben prestar los servicios mínimos que correspondan al volumen de población resultante de sumar el número de residentes con la media ponderada anual de población turística (art. 19.2 de la Ley catalana 13/2002 y art. 28.2 de la Ley gallega 7/2011).

Resumiendo, el municipio turístico prestará una serie de servicios obligatorios, que no tendría que prestar si no se hubiese producido la declaración de municipio turístico. Precisamente, la razón de ser de estos municipios es la de garantizar la prestación de los servicios municipales cuando, como consecuencia de la actividad turística, la población efectivamente asistida excede con mucho al número de vecinos.

46 y, por conexión, págs. 49-50, declara que el legislador autonómico es libre de incrementar el número de servicios públicos obligatorios que los municipios tienen el deber de prestar a los ciudadanos.

⁴³⁹ En los inicios del Estado autonómico se defendió que el Estado, atendiendo a razones de uniformidad y a su competencia legislativa en materia de régimen local, aprobase la regulación aplicable a los municipios turísticos (L. Corno Caparrós, “El estatuto legal del municipio turístico: Apuntes para una propuesta”, pág. 432).

También aparecen competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena conectadas con la promoción de las Comunidades autónomas como marca turística. La Administración autonómica podrá declarar obligatoria la *inclusión en las campañas de promoción impulsadas por las entidades locales del nombre de la Comunidad autónoma y de los logotipos y lemas que se estableciesen* (art. 31.3 de la Ley gallega 7/2011, de 27 de octubre). La norma justifica esta decisión autonómica, que, a nuestros efectos, es “la actuación ajena”, en el ejercicio de las funciones de coordinación que le corresponde a la Comunidad autónoma. En ningún caso, se indica por la norma que esas campañas de promoción que desarrollen los municipios se hagan con financiación regional y, sin embargo, se van a ver obligados a utilizar los logotipos y lemas que determine la Administración regional. Más sentido tiene que la Comunidad declare obligatoria la inclusión del nombre de la Comunidad autónoma y de logotipos y lemas en las campañas de promoción impulsadas por empresas públicas o privadas llevadas a cabo con fondos públicos (art. 31.4 de la Ley mencionada).

6.22.2. Competencias potestativas

Una primera previsión gira en torno a las competencias potestativas de los municipios reconocidos como turísticos, los cuáles i) pueden establecer *tributos o recargos específicos* (art. 20.2 de la Ley catalana 13/2002, de 21 de junio)⁴⁴⁰, ii) “pueden establecer,... en función de sus necesidades, otros *servicios complementarios*, que pueden prestar temporalmente, o con varias intensidades, en función de la afluencia turística” (art. 19.2 de la Ley catalana) y iii) podrán adoptar íntegramente el *reglamento* que para este tipo de municipios apruebe el Gobierno regional o podrán adecuarlo a sus peculiaridades y necesidades (disposición adicional tercera de la Ley catalana 13/2002).

Otras competencias potestativas atribuidas a los municipios consisten en que éstos i) podrán autorizar *acampadas provisionales para eventos* en las que se prevea una gran afluencia de personas (art. 65.1 de la Ley extremeña 2/2011, de 31 de enero) y ii) podrán formular *declaraciones de interés turístico municipal*; declaraciones que irán referidas a las iniciativas, las propuestas y los proyectos que se le presenten [art. 74.1 de la Ley balear y, por conexión, arts. 6.1 e), 7 k) y 8 e) de la Ley balear 8/2012, de 19 de julio].

6.22.3. Competencias exclusivas con sujeción

En el sector turístico encontramos competencias municipales exclusivas con sujeción, que se construyen, una vez más, en torno a la planificación. En concreto, *los planes municipales (o locales) de turismo deberán respetar (ajustarse o adaptarse) a las especificaciones, directrices, principios y criterios establecidos en los planes autonómicos*⁴⁴¹. Algunas normas van un poco más allá y prevén que los planes municipales deberán encauzarse hacia la consecución de una serie de objetivos que precisa la propia ley (art. 70, apartados 1 y 2, de la Ley balear) o que reglamentariamente se definirá el contenido de los planes de desarrollo turístico municipal, contemplándose que dicho reglamento establezca un contenido concreto para el plan de la capital de la Comunidad autónoma [art. 70.2 f) de la Ley balear].

⁴⁴⁰ O. Bouazza, “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en Turismo”, pág. 261, pone en duda esta posibilidad en base al Real Decreto 2/2004.

⁴⁴¹ Art. 11, apartados 1 y 8, de la Ley andaluza 13/2011, de 23 de diciembre; apartado VI de la Exposición de Motivos de la Ley balear 8/2012, de 19 de julio, así como arts. 6.1 f) y 8 f) de la Ley balear y art. 14.3 de la Ley murciana 12/2013, de 20 de diciembre. Sobre la planificación en el sector turístico, véase C. Fernández Rodríguez, en *Derecho administrativo del turismo*, págs. 82-93 y en “La compleja integración normativa de la reciente planificación turística”, *in totum*.

Antes de terminar estas líneas dedicadas a la planificación turística municipal, hay que señalar que la Ley riojana 2/2001, de 31 de mayo, recoge lo que podríamos considerar como una competencia exclusiva con sujeción difusa o genérica. El Gobierno autonómico podrá coordinar el ejercicio de las competencias de las entidades locales en materia de turismo en los términos previstos en el artículo 59 LBRL (art. 4.2 de la norma). A tal efecto, podrá definir los objetivos de interés autonómico y determinar las prioridades de la acción pública en relación con la actividad turística a través de los correspondientes instrumentos de planificación (art. 4.2 de la norma). Además, se incide en un límite que ya conocemos, como es que la coordinación se llevará a cabo respetando los respectivos ámbitos de competencia, sin afectar en ningún caso a la autonomía de las entidades locales (art. 4.2).

Otro ejemplo de competencia exclusiva con sujeción nos los proporcionan las *redes de oficinas de turismo*, que se definen como instrumentos de coordinación (art. 68.5 del Decreto legislativo aragonés 1/2013, de 2 de abril). La integración de una oficina de turismo en la red exigirá el cumplimiento de una serie de requisitos en relación con la realización de las actividades, la prestación de servicios y la identidad de imagen (art. 68.6 del Decreto Legislativo aragonés). Así, el municipio que integre su oficina en esta red adoptará la identidad propia de la red y todo lo relativo a las actividades o a la prestación de servicios será decidido por otra Administración⁴⁴²

También existen casos de *redes relacionadas con los establecimientos de hostelería*. Las entidades locales podrán incorporar los establecimientos hosteleros que gestionen en la referida red, para lo que será necesaria la suscripción de un convenio con la Administración regional (apartado segundo de la disposición adicional tercera del Decreto Legislativo aragonés 1/2013, de 2 de abril). Los establecimientos hosteleros que forman parte de la red “comparten identidad visual, objetivos de calidad y unos parámetros básicos en materia de estrategia comercial” (apartado quinto de la disposición adicional tercera), aspectos sobre los que la entidad local no tendrá capacidad de decisión. Además, la Comunidad autónoma será la que se encargue de la dirección y coordinación de los elementos comunes de todos los establecimientos de la red (apartado quinto de la disposición adicional tercera).

Por último, la *promoción de los recursos turísticos* existentes en el término municipal compete a los municipios, en el marco de la promoción de la Comunidad autónoma como destino turístico integral, correspondiendo esta última a la Administración regional [arts. 7 e) y 14 b) del Decreto Legislativo aragonés 1/2013, de 2 de abril]. En este sentido, los municipios que realicen sus actividades de promoción utilizando fondos públicos incorporarán la imagen de la Comunidad autónoma como destino turístico integral (art. 65.2).

6.22.4 Conclusiones

Hay que comenzar haciendo referencia al art. 25.2 LBRL. Este precepto, en su redacción originaria, obligaba a las leyes sectoriales a atribuir competencias en materia de turismo a los municipios [art. 25.2 m) en su redacción inicial]. Sin embargo, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, modifica esta previsión, de modo que el art. 25.2 alude ahora a la “[i]nformación y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local” [art. 25.2 h) LBRL]. Cómo puede observarse, la materia queda reducida a la “actividad turística de interés y ámbito local” y las funciones municipales se limitan a la información y a la promoción.

⁴⁴² F. Velasco Caballero, en “El estado de la autonomía local en 2007”, pág. 47, señala con diversos ejemplos que “una forma creciente de vaciamiento competencial se muestra en la creación de < sistemas > o < redes > para la gestión de diversas tareas públicas”. En este supuesto, puede observarse que la pertenencia a la red se encamina hacia una cierta uniformidad en diversos aspectos.

En este sector existen las dos tipologías de competencias obligatorias, así como competencias potestativas y competencias exclusivas con sujeción. En este orden de cosas, lo más llamativo de las competencias obligatorias legales es que estas normas sectoriales imponen la prestación de servicios mínimos a los municipios que no contempla el art. 26.1 LBRL. En cuanto a las competencias derivadas de una actuación ajena, este sector ofrece uno de los ejemplos más claros que hemos encontrado: las competencias obligatorias derivadas de la declaración de un municipio como turístico. Por otro lado, existe un amplio abanico de competencias potestativas y las competencias exclusivas con sujeción irían referidas no sólo a la planificación, sino también a las redes y a la promoción de recursos turísticos.

Por último, la actitud de las Comunidades autónomas a la hora de reconocer la existencia de intereses locales en la política turística ha sido tildada de timorata y deficiente. Así, las leyes sectoriales habrían sido poco generosas y poco imaginativas⁴⁴³. En este sentido, se ha hablado de que la aparición de las Comunidades autónomas ha desdibujado la capacidad institucional de las entidades locales en esta materia⁴⁴⁴; de tal modo, que los municipios, al igual que sucede en otros sectores, ocupan una posición secundaria⁴⁴⁵.

6.23. Urbanismo

6.23.1. Competencias obligatorias

6.23.1.1. Competencias obligatorias legales

Sin lugar a dudas, este sector es en el que existen más competencias obligatorias municipales, debido, claro está, a la extensión de las leyes urbanísticas y al trascendental papel que los municipios juegan en este ámbito. Esta circunstancia es la que nos obliga a abordar únicamente aquellos supuestos que aparecen con más frecuencia en las normas que regulan esta materia.

La primera competencia obligatoria que vamos a tratar es la *aprobación de los instrumentos urbanísticos*. Lo más habitual es que la aprobación de esos instrumentos se configure como una competencia compartida, bien a través de informes de otras Administraciones, bien a través de controles, especialmente la aprobación del plan por parte de otra Administración. La excepción es que la aprobación inicial, provisional o definitiva de esos instrumentos o planes compete a los municipios. Así, los municipios aprobarán los planes parciales⁴⁴⁶ y los planes independientes (art. 62 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio). Asimismo, se les encomienda la aprobación provisional o inicial de ciertos planes especiales [art. 90.2 de la norma asturiana y art. 63.2 b) del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio] y la aprobación inicial de los planes parciales, especiales y de sectorización [art. 86.1 de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre y, con alguna matización, arts. 66 y 74.1, letras a) y b), de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre]. Igualmente, los municipios aprobarán inicial y definitivamente los estudios de detalle [art. 68.1 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio; art. 53.1 c) de la Ley balear 2/2014, de 25 de marzo y arts. 146 (apartados 1 y 3) y 166, apartados 1 y 3, de la Ley

⁴⁴³ M. Corchero Pérez, “Competencias de los municipios en materia de turismo”, págs. 150-151 (nota 239) y 154 y P. L. Martínez Pallarés, “Las entidades locales en la legislación turística”, pág. 76.

⁴⁴⁴ *Cit.*, J. Rodríguez-Arana Muñoz, “Sobre la distribución de competencias en materia de turismo”, pág. 386.

⁴⁴⁵ J. Tudela Aranda, “La organización administrativa del turismo”, pág. 65.

⁴⁴⁶ Art. 160.4 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo asturiano 1/2004, de 22 de abril.

murciana 13/2015, de 30 de marzo] y se les encomienda la aprobación definitiva⁴⁴⁷ del planeamiento urbanístico [el art. 53.1 a) de la Ley balear 2/2014, de 25 de marzo, reserva esta competencia al municipio de Palma de Mallorca], la aprobación definitiva de los planes parciales, de los planes especiales de desarrollo del planeamiento general [art. 53.1 b) de la Ley balear 2/2014, de 25 de marzo –siempre y cuando se trate de municipios de más de 10.000 habitantes- y art. 89.2 de la Ley gallega], de los planes de sectorización (art. 89.2 de la Ley gallega) y de ciertos planes de desarrollo –planes que fijen o modifiquen la ordenación pormenorizada y proyectos de reparcelación- [arts. 44.5 y 92.2 e) de la Ley valenciana 5/2014, de 25 de julio].

Como puede observarse, la competencia exclusiva de los ayuntamientos se refiere a la aprobación de planes derivados. Dicho esto, hay que advertir que, si bien situamos la aprobación de estos planes dentro de las competencias exclusivas obligatorias, existen razones que aproximan la aprobación de estos planes a la competencia exclusiva con sujeción. Esto se debe a que la planificación urbanística está sujeta al carácter vinculante de los planes de ordenación del territorio, de tal modo, que la actuación municipal estará sujeta a las directrices derivadas de la ordenación del territorio. Sin embargo, uno de los graves problemas de la ordenación del territorio de nuestro país es precisamente la inobservancia de las directrices fijadas en los planes de ordenación del territorio por parte de los municipios a la hora de ejercer éstos sus competencias urbanísticas⁴⁴⁸.

La aprobación de los planes urbanísticos es una competencia municipal especialmente significativa y también lo es el otorgamiento de las *licencias urbanísticas*⁴⁴⁹. En efecto, la competencia para otorgar estas licencias corresponde, con carácter general⁴⁵⁰, a los municipios⁴⁵¹ y el procedimiento para ese otorgamiento se determinará en el Reglamento Orgánico del municipio (art. 210.2 de la Ley vasca).

Siguiendo con el régimen de las licencias, las leyes autonómicas dedican un número importante de preceptos a cuestiones como las obras iniciadas sin licencia urbanística; las obras de edificación y usos de suelo ya concluidos o terminados sin licencia o sin ajustarse a

⁴⁴⁷ J. Jordano Fraga, “La autonomía local en Andalucía: balance, perspectivas y algunas pautas para la segunda descentralización”, págs. 327 y 346, incluye la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico en el núcleo duro de la autonomía local.

⁴⁴⁸ A. Hildenbrand Scheid, “La política de ordenación del territorio de las Comunidades autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia”, págs. 99, 100 y 102. Sobre la vinculación del urbanismo por la ordenación del territorio: F. García Rubio, “¿Dónde deben residir las competencias urbanísticas?”, especialmente, pág. 123; F. López Ramón, “Urbanismo municipal y ordenación del territorio”, págs. 213-215 y J. Ponce, “La autonomía local ante la planificación territorial, urbanística y de vivienda”, págs. 73-76. No obstante, el alcance de los planes de ordenación territorial en relación con la autonomía municipal no ha estado exenta de críticas (véase, M. J. Fera Ponce, “Ordenación del territorio, Urbanismo y autonomía local”, especialmente, págs. 81-82).

⁴⁴⁹ Sobre las licencias urbanísticas: J. J. Díez Sánchez, “Intervención en el uso del suelo”, págs. 641-687.

⁴⁵⁰ Excepcionalmente, como recuerda J. J. Díez Sánchez, “Intervención en el uso del suelo”, pág. 659, la licencia no corresponde a los ayuntamientos.

⁴⁵¹ Art. 171 de la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre; art. 138 de la Ley balear 2/2014, de 25 de marzo; art. 189 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio; art. 98.3 de la Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril; art. 160, apartados 1 y 2, del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo; art. 175.2 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre; art. 195.2 de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre; art. 157.1 de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio; art. 268.1 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo; art. 193.2 de la Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo y art. 209.2 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio.

las determinaciones o condiciones de la licencia⁴⁵²; cuestiones de las que se derivan no pocos deberes (deberes de deberes).

Junto a las licencias urbanísticas, otro instrumento primordial con el que cuentan los municipios es el de las *órdenes de ejecución*⁴⁵³. Resumidamente, los municipios tienen la obligación de dictar órdenes de ejecución de obras de reparación, conservación y rehabilitación de los edificios y construcciones deterioradas o que se encuentren en condiciones deficientes o, dicho con otras palabras, ordenar la ejecución de las obras necesarias para conservar las condiciones de seguridad, salubridad, habitabilidad y ornato público de las edificaciones –existe alguna excepción en torno a los edificios que gocen de algún tipo de protección-⁴⁵⁴. Además, los ayuntamientos “deberán dictar órdenes de ejecución cuando constaten la realización de actos o el desarrollo de usos no previstos o no permitidos por la ordenación territorial y urbanística, para la minimización del impacto de unos y otros y la reposición al estado originario” (art. 203.1 de la Ley vasca). Por último, el municipio costeará íntegramente la parte del presupuesto de la orden de ejecución que supere el contenido normal del deber de conservación (art. 255.4 y, por conexión, apartado primero del referido precepto del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio y art. 201.4 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio –en Cantabria, la obligación municipal se circunscribe a edificios protegidos-).

La siguiente competencia municipal que vamos a abordar es la *creación y expedición de las cédulas urbanísticas (cédula de urbanización o cédula de garantía urbanística) y de las cédulas de edificación*.

Empezando por la primera de estas cédulas, los ayuntamientos deberán crear un documento denominado Cédula urbanística o Cédula de garantía urbanística (art. 177.2 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo y art. 227.1 de la Ley valenciana 5/2014, de 25 de julio) y tienen la obligación de expedirla (arts. 151.2 y 177.4 de la Ley murciana y art. 227.1 de la Ley valenciana). A estos efectos, los ayuntamientos “deberán regular, mediante la correspondiente ordenanza, la cédula urbanística de los terrenos o edificios existentes en suelo urbano y urbanizable” (art. 100.3 de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre). No obstante, la obligación de dictar esta ordenanza se limita, en ocasiones, a los ayuntamientos que rebasen

⁴⁵² Art. 208.1 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio; art. 114.1 de la Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril; art. 210.1 de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre; art. 195.1 de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio y art. 212 de la Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo. Asimismo, será competencia municipal la revisión de las licencias (art. 185.1 del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, aprobado por el Decreto Legislativo canario 1/2000, de 8 de mayo; art. 119.2 de la Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril; art. 208, especialmente apartado 1, del Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto; art. 210.2 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre –este precepto se refiere a anulación; no a revisión- y art. 243.2 de la Ley valenciana 5/2014, de 25 de julio). J. J. Díez Sánchez, “Intervención en el uso del suelo”, págs. 716-743, estudia la legalidad urbanística, especialmente los i) actos u obras realizadas sin la preceptiva autorización o en contra de sus condiciones y ii) los actos de edificación y uso del suelo llevados a cabo al amparo de licencias u órdenes de ejecución ilegales. En relación con la responsabilidad por la anulación de licencias. Véase: L. Martín Rebollo, “La responsabilidad local en materia de urbanismo”, págs. 133-136.

⁴⁵³ Sobre las órdenes de ejecución: J. J. Díez Sánchez, “Intervención en el uso del suelo”, págs. 687-715.

⁴⁵⁴ Art. 158.1 de la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre; art. 117.3 de la Ley balear 2/2014, de 25 de marzo; art. 197.3 del Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto; arts. 168.3 y 170.1 de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio; art. 270.1 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo; art. 182.1 de la Ley valenciana 5/2014, de 25 de julio y art. 203.1 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio.

cierta población⁴⁵⁵. En este sentido, los “Ayuntamientos tienen la obligación de informar por escrito a cualquier solicitante respecto a la zonificación, clasificación y programación urbanística de los terrenos” (art. 227.4 de la Ley valenciana).

El segundo tipo de cédula es la de edificación. Los ayuntamientos deberán crear un documento específico, denominado Cédula de edificación (art. 177.3 de la Ley murciana), correspondiéndoles también su expedición, a solicitud de cualquier administrado (art. 177.4 de la citada Ley).

Cambiando de ámbito, las leyes reconocen la *potestad sancionadora* en el ámbito urbanístico a, entre otras Administraciones, las entidades locales, o más concretamente, a los municipios⁴⁵⁶. Sin embargo, esta competencia no siempre es plena. Nos explicamos. En primer lugar, la potestad sancionadora de los municipios se limita a las infracciones leves y graves [art. 222.1 d) de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre]. En segundo lugar, es frecuente que los municipios únicamente pueden instruir y resolver los procedimientos sancionadores en los que la sanción susceptible de ser impuesta sea una multa de hasta una cuantía determinada –la cuantía de la multa sería diferente, en función de la población del municipio-⁴⁵⁷. El ejercicio de esta potestad sancionadora se llevará cabo por servicios de inspección⁴⁵⁸. Algunas normas optan por extender esta obligación a todos los municipios, declarándose que los ayuntamientos “deberán asegurar el desarrollo de la función inspectora” o, de forma más específica, que habrán de contar con una unidad administrativa específica⁴⁵⁹. Otras normas se inclinan por limitar esta competencia obligatoria a municipios que superen determinada población, por ejemplo, los diez mil habitantes (art. 175.1 del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo).

La *declaración de la situación legal de ruina urbanística* de edificaciones es otra fuente de competencias obligatorias legales municipales⁴⁶⁰. No obstante, algunas normas

⁴⁵⁵ 5.000 habitantes, en Navarra –art. 96 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre- y 20.000 habitantes, en Castilla y León –art. 147 de la Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril-.

⁴⁵⁶ Entre otros, art. 195.1 a) de la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre; art. 228, apartados 1 y 2, de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio; art. 220.1 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre; art. 292.1 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo; art. 222.1 de la Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo; art. 266.1 de la Ley valenciana 5/2014, de 25 de julio –este precepto define esta competencia municipal como “competencia propia”- y art. 241.1 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio. Sobre esta cuestión, hay que recomendar la lectura de T. Cano Campos, “Sanciones”, *in totum*.

⁴⁵⁷ Art. 254.1 a), en conexión con el art. 250.1, del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo asturiano 1/2004, de 22 de abril y art. 196.1, en conexión con el art. 184.2, del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo.

⁴⁵⁸ Sobre esta cuestión: J. Barcelona Llop, “Inspección urbanística”, *in totum* (especialmente, págs. 864-865 y 870). Por otro lado, F. García Rubio, “La protección de la legalidad urbanística”, págs. 886-887, se plantea si esta obligación puede ser contraria a la potestad de autoorganización.

⁴⁵⁹ Art. 191.3 de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio; art. 300 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo y art. 218.5 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio.

⁴⁶⁰ Art. 234.3 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo asturiano 1/2004, de 22 de abril; art. 119.1 de la Ley balear 2/2014, de 25 de marzo; art. 202.1 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio; art. 107.1 de la Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril; art. 139.2 del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo; art. 198.1 del Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto; art. 165.2 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre;

determinan los supuestos en que podrá llevarse a cabo esa declaración (art. 202.2 de la Ley cántabra; art. 107.1 de la Ley castellano-leonesa; art. 201.2 de la Ley gallega; art. 171.1 de la Ley madrileña y art. 271.2 de la Ley murciana).

Esta declaración implica que el ayuntamiento deberá ordenar las medidas necesarias para evitar daños a personas y a bienes [art. 155.3 a) de la norma canaria y, en menor medida, art. 107.3 de la Ley castellano-leonesa], pudiendo el ayuntamiento llegar i) a ejecutar esas medidas a costa del obligado –ejecución subsidiaria- (art. 121.3 de la Ley balear 2/2014, de 25 de marzo; art. 202.3 de la Ley cántabra; art. 201.3 de la Ley gallega; art. 196.3 de la Ley foral; art. 271.3 de la Ley murciana y art. 199.3 de la Ley riojana) o ii) a la ejecución forzosa mediante la imposición de multas coercitivas hasta lograr la ejecución de las obras ordenadas [art. 201.3 de la norma gallega. Esta disposición lleva consigo una competencia obligatoria municipal que podríamos calificar de alternativo, ya que queda obligado a hacer una cosa u otra. En esta misma línea, el art. 107.4 de la Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril, prevé que, en caso de incumplimiento de los plazos señalados para la rehabilitación o demolición del inmueble, el ayuntamiento “podrá proceder a la ejecución subsidiaria de las medidas dispuestas en ella, o bien resolver la sujeción del inmueble a los regímenes de venta forzosa o sustitución forzosa”. De igual modo, el art. 155.3 b) 2º del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, aprobado por el Decreto Legislativo canario 1/2000, de 8 de mayo, regula que si el ayuntamiento y el propietario no consiguen alcanzar un acuerdo para la rehabilitación definitiva del bien, el primero “podrá optar entre ordenar las obras de rehabilitación necesarias, con otorgamiento simultáneo de ayuda económica adecuada, o proceder a la sustitución del propietario incumplidor”].

Además, cuando una construcción o edificación amenace con derruirse de modo inminente, el ayuntamiento, bajo su responsabilidad y por motivos de seguridad, dispondrá lo necesario respecto a la habitabilidad del inmueble y el desalojo de sus ocupantes al objeto de asegurar su integridad física y, entre esas medidas, estaría el apuntalamiento⁴⁶¹.

Otro ámbito en el que abundan las competencias obligatorias legales es el del *patrimonio municipal del suelo*⁴⁶². En primer lugar, las leyes recogen la obligación de constituir un patrimonio municipal del suelo, deber que puede recaer sobre todos los municipios (art. 111.2 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio) o únicamente sobre los municipios de más de cinco mil habitantes (art. 229.1 de la Ley cántabra 2/2001), sobre aquellos municipios que dispongan de planeamiento municipal (art. 177 de la Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo) o sobre aquellos que tengan un planeamiento urbanístico general que

art. 201.1 de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre; art. 171.2 de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio; art. 271.1 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo; art. 199.1 de la Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo; art. 188.3 de la Ley valenciana 5/2014, de 25 de julio y art. 201.2 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio. Al respecto: F. J. Jiménez Lechuga, “Discrecionalidad administrativa y urbanismo. El deber de conservación de inmuebles y la declaración administrativa de ruina de los edificios en la actualidad”, págs. 725-732. Sobre la ruina existen numerosas monografías como la de A. Agúndez Fernández, *La declaración administrativa de edificio en estado de ruina*.

⁴⁶¹ Art. 159, apartados 1 y 2, de la Ley andaluza; art. 202.4 de la Ley cántabra; art. 198.5 de la norma catalana; art. 196, apartados 1 y 4, de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre; art. 271.4 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo y art. 199.4 de la Ley riojana.

⁴⁶² A. Menéndez Rexach y F. Iglesias González, *Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, págs. 171-172 entienden, a la luz de la normativa estatal, que la existencia de estos patrimonios es obligatoria en todos los municipios. Por otro lado, sobre el patrimonio público del suelo: V. Gutiérrez Colomina, *Régimen jurídico estatal y autonómico del Patrimonio municipal del suelo*, (especialmente pág. 141 y ss.) y T. Quintana López, *Los Patrimonios municipales del suelo*.

delimite ámbitos de actuación urbanística susceptibles de generar cesiones de suelo de titularidad pública con aprovechamiento (art. 163.1 del Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto). En segundo lugar, los municipios estarían obligados a incorporar determinados bienes en esos patrimonios, como los bienes obtenidos como consecuencia de cesiones (art. 224.1 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre) o las parcelas expropiadas por incumplimiento de la función social de la propiedad (art. 196.1 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio) o por incumplimiento del deber de edificar (art. 176.1 de la Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo). En tercer lugar, será preciso efectuar una consignación presupuestaria con destino al patrimonio municipal de suelo; si bien, esta obligación se configura como un deber de mínimos, sin que exista problema alguno en que la cantidad consignada sea superior a la prevista legalmente (art. 114.1 de la Ley vasca). En cuarto lugar, hay que señalar que la existencia de este patrimonio municipal lleva aparejada la obligación de crear un “Registro del Patrimonio Municipal del Suelo” (art. 229.2 de la Ley foral).

Otro foco de competencias obligatorias municipales lo encontramos en los sistemas de ejecución de los instrumentos de planeamiento, si bien, nos centraremos en uno de ellos: el *sistema de compensación*, en el que los ayuntamientos son competentes para aprobar el sistema de compensación, así como los estatutos y las bases de actuación⁴⁶³.

Por último, aunque sea resumidamente, hay que dejar constancia de otras competencias obligatorias municipales. Por ejemplo, la *aprobación de ciertos proyectos* se construye como una competencia municipal. Así, los municipios aprobarán los proyectos de actuación [art. 76.3, letras a) y b), de la Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril] y los proyectos de urbanización precisos para las actuaciones edificatorias (art. 121.3 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre). Asimismo, los municipios son competentes i) para la *recepción de las obras de urbanización*⁴⁶⁴, correspondiendo su conservación y mantenimiento al ayuntamiento (art. 115, apartados 1 y 2, de la Ley balear 2/2014, de 25 de marzo y art. 68 bis, apartados 1 y 4, de la Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril), ii) para tramitar y aprobar la *normalización de fincas* (art. 133.3 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio; art. 154.3 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre y art. 192.3 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo) y iii) para las *ventas forzosas*, que consistirán en que los ayuntamientos, en el plazo máximo de un año desde la inclusión de un inmueble en el Registro de Solares o desde la declaración del incumplimiento de la función social de la propiedad, lo sacará a subasta pública (art. 249.1 de la Ley cantabra 2/2001, de 25 de junio; art. 203.1 de la Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo y art. 240.1 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo). También los municipios estarán obligados a la *edición o a la aprobación de versiones completas del planeamiento* (art. 86.1 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio y art. 82.5 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre –en esta última norma, sólo será preceptivo la aprobación de versiones completas una vez que un plan de ordenación

⁴⁶³ Art. 131.2 de la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre; art. 111 b) del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, aprobado por el Decreto Legislativo canario 1/2000, de 8 de mayo; arts. 152.1, letras b) y c), 153, apartados 1 y 2, y 157.3 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio y arts. 181.2 b) y 207.3 d) de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo –preceptos referidos exclusivamente a los estatutos–.

⁴⁶⁴ Art. 154.1 de la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre; art. 116.1 de la Ley balear 2/2014, de 25 de marzo; art. 152.1 del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, aprobado por el Decreto Legislativo canario 1/2000, de 8 de mayo; art. 136.1 del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo; art. 162.1 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre; art. 110.5 de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre y art. 135.1 de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio.

urbanística haya sufrido tres modificaciones-) y a la *declaración del incumplimiento de la obligación de edificar* (art. 178.1 del Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto).

6.23.1.2. Competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena

La Administración autonómica determinará los municipios que, por razón de la población, están obligados a contar con una *reserva de suelo para vivienda sometida a algún régimen de protección* [art. 41 e) de la Ley balear 2/2014, de 25 de marzo]. Por lo tanto, sin negar que la norma incluya la obligación de llevar a cabo esas reservas, la misma estará pendiente de la aprobación por la Administración autonómica de la relación de municipios a los que alcance esta obligación.

En segundo lugar, los planes urbanísticos municipales deberán *adaptarse* a las determinaciones de los *instrumentos de ordenación del territorio* en caso de contradicción entre aquellos y éstos (art. 22.1 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo).

6.23.2. Competencias potestativas

La *creación y regulación de la cédula urbanística* es el primer ejemplo de competencia potestativa que vamos a ver. En este sentido, los ayuntamientos podrán crear y regular un documento acreditativo del régimen y las condiciones o circunstancias urbanísticas que concurren en las fincas comprendidas en el término municipal; documento que se denominará Cédula urbanística de terreno o de edificio⁴⁶⁵.

La *suspensión de licencias y obras* es un segundo supuesto claro de competencia potestativa municipal. Comenzando con la suspensión de licencias, los ayuntamientos podrán acordar la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos, de edificación y de demolición en áreas concretas y, en su caso, para usos determinados, con el fin de estudiar la formulación o la reforma de Planes Generales de Ordenación, Planes Parciales, Planes Especiales o Estudios de Detalle (art. 77.1 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo asturiano 1/2004, de 22 de abril). En cuanto a la suspensión de las obras, los ayuntamientos podrán acordar la suspensión de las obras promovidas por la Administración estatal o autonómica cuando se pretendiesen llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación de conformidad o disconformidad con la ordenación urbanística y antes de la decisión de ejecutar la obra adoptada por el Consejo de Ministros o Consejo de Gobierno autonómico⁴⁶⁶.

Otra competencia potestativa gira en torno a las *medidas de fomento ligadas al deber de conservación y rehabilitación de edificios*. Los ayuntamientos podrán hacer uso de estas

⁴⁶⁵ Art. 40.4 de la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre; art. 24.1 del Texto refundido asturiano, aprobada por el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril y art. 96 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre – la competencia será potestativa para los municipios de menos de cinco mil habitantes-.

⁴⁶⁶ Art. 240.5 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio; art. 17.2 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo asturiano 1/2004, de 22 de abril; art. 194.5 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio; art. 190.3 del Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto; apartado segundo de la disposición adicional décima del Texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (L. Parejo Alfonso y G. Roger Fernández, *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*, pág. 552, subrayan que el efecto legitimador de la decisión de la ejecución de la obra trasluce el principio de prevalencia del interés general territorialmente más amplio sobre el territorialmente más acotado) y art. 198.3 de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre.

medidas, que consistirán i) en ayudas públicas, entre las que estarían la explotación conjunta del inmueble y la bonificación sobre las tasas por expedición de licencias (art. 155.6 de la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre y art. 168.5 de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio), ii) en subvenciones (art. 256.1 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio), iii) en bonificaciones (art. 144.2 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo asturiano 1/2004, de 22 de abril) o iv) en las ayudas y subvenciones que consideren apropiadas (art. 201.3 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio).

Otro ámbito en el que están presentes las competencias potestativas es en el de la *delimitación de áreas para el ejercicio del derecho de tanteo y retracto o para el ejercicio de la potestad inspectora*.

En efecto, los municipios podrán delimitar áreas en las cuales las transmisiones onerosas de ciertos bienes (dependiendo de la ley sectorial: bienes inmuebles, terrenos o suelos urbanos o urbanizables) quedarán sujetas al ejercicio de esos derechos de tanteo y retracto por la Corporación respectiva⁴⁶⁷. Esta competencia potestativa, que responde a distintas finalidades –ampliar el patrimonio municipal de suelo, etc.–, puede restringirse a los municipios que cumplan determinados requisitos, por ejemplo, a los municipios con una población igual o superior a veinte mil habitantes o que cuenten con un Plan General de Ordenación Urbana (art. 131.1 de la Ley castellano-leonesa). En todo caso, el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por parte de los municipios tendrá carácter potestativo, al menos, en determinados supuestos (art. 243.1 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio y art. 131.7 de la Ley castellano-leonesa).

Junto a la delimitación de áreas para el ejercicio de este derecho, también existe la delimitación de áreas en relación con la inspección de construcciones y edificaciones. En este sentido, el municipio, mediante la correspondiente ordenanza, podrá delimitar áreas en las que los propietarios de las construcciones y edificaciones comprendidas en ellas deberán realizar una inspección dirigida a determinar el estado de conservación de las mismas (art. 156.1 de la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre).

Continuando con las competencias potestativas existentes en este sector, nos detendremos ahora en la *formulación de planes especiales y parciales* (art. 52.2 de la Ley balear 2/2014, de 25 de marzo) y en la *modificación de dichos planes*. En esta línea, los ayuntamientos, en desarrollo de las previsiones contenidas en los Planes Generales de Ordenación Urbana, podrán formular planes especiales con distintas finalidades (art. 59.2 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio). Asimismo, los municipios que carezcan de Plan General podrán formular un plan especial de suelo rústico (apartado 2 y 6 de la disposición adicional quinta de la Ley cántabra), planes especiales industriales (disposición adicional sexta de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre) o planes especiales cuyo objeto sea crear suelo urbanizado con destino a usos industriales, terciarios, de equipamientos públicos o a la construcción de viviendas de promoción pública (apartado primero de la disposición adicional primera de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre –deberá tratarse de municipios que no superen los cinco mil habitantes–).

Asimismo, los municipios podrán formular planes parciales e introducir modificaciones en las propuestas presentadas, a instancias de los particulares (art. 56 del

⁴⁶⁷ Art. 104.1 de la Ley balear 2/2014, de 25 de marzo; art. 131.1 de la Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril y art. 179.1 de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre. Este derecho estaba regulado en la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre (especialmente, art. 98.2), regulación que ha quedado derogada por la Ley 10/2015, de 8 de abril (apartado quinto de la parte expositiva y disposición derogatoria única).

Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio y, con ciertas dudas, art. 104.2 de la Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo). Igualmente, los municipios sin planeamiento general podrán aprobar planes parciales para el desarrollo de sectores de suelo urbanizable (art. 63.2 de la Ley gallega).

Cambiando de competencia, encontramos competencias potestativas municipales relacionadas con las *ordenanzas*. Así, los ayuntamientos, a través de una ordenanza, podrán i) determinar las condiciones estéticas y de diseño permitidas para las construcciones autorizables en suelo rústico [art. 114.3 y letra d) del apartado tercero de la disposición transitoria novena de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio], ii) establecer parámetros más restrictivos y limitativos que los previstos legalmente para las construcciones en suelo no urbanizable o rústico [apartado quinto de la disposición transitoria novena de la Ley cántabra]. También se faculta a los ayuntamientos para aprobar ordenanzas de urbanización y de edificación⁴⁶⁸. Finalmente, los municipios de menos de quinientos habitantes tendrán la facultad de elaborar normas urbanísticas municipales [art. 33.2 b) de la Ley 5/1999, de 8 de abril de la Ley castellano-leonesa].

Continuando con las competencias potestativas, conviene detenerse en las licencias. Con carácter general, la concesión de las *licencias municipales* es un deber de los ayuntamientos. Dicho esto, hay que advertir que el otorgamiento de las licencias se configura también como una competencia potestativa en supuestos concretos. Así, los municipios pueden i) autorizar determinadas instalaciones en suelo no urbanizable genérico, como construcciones destinadas a las explotaciones agrarias y/ o ganaderas o vinculadas a la ejecución, mantenimiento y servicio de las obras públicas (art. 34.1 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio), ii) otorgar licencia para usos y obras de carácter provisional que no dificulten la ejecución del planeamiento (art. 102.3 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio) y otorgar la licencia de obras bajo condición resolutoria a results del expediente de la licencia de apertura (art. 187.2 de la Ley cántabra), iii) conceder licencia para la implantación de usos industriales o de servicios siempre que concurren una serie de requisitos, como que ese uso sea el previsto en el planeamiento urbanístico (art. 105.1 de la Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril y art. 187 ter, apartado 1, de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre), iv) otorgar licencias parciales que legitimen la realización de fases concretas del correspondiente proyecto técnico que sean susceptibles de un control de legalidad autónomo (art. 183, apartados 1 y 2, de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre y art. 221.2 de la Ley valenciana 5/2014, de 25 de julio) y v) autorizar la simultaneidad de la edificación de terrenos que todavía no tengan la condición de solar, con la ejecución de las obras de urbanización (art. 23.1 de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio), así como autorizar la realización de ciertas construcciones e instalaciones en los suelos rurales dedicados al uso agrícola, ganadero o forestal (art. 29.3 de la Ley madrileña).

Además, los ayuntamientos podrán establecer procedimientos abreviados para la obtención de licencias de obras menores (art. 195.5 bis de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre). Asimismo, las ordenanzas municipales pueden sustituir la necesidad de obtener licencia por una comunicación previa del interesado al ayuntamiento, en una serie de supuestos. En todo caso, el ayuntamiento podrá verificar en cualquier momento la concurrencia de los requisitos exigidos y podrá ordenar, mediante resolución motivada, el cese de la actuación cuando no se ajuste a lo requerido (art. 207.5 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio).

⁴⁶⁸ Art. 69.1 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio y art. 48 de la Ley balear 2/2014, de 25 de marzo.

No sólo existen competencias potestativas municipales vinculadas con la concesión de las licencias, sino que también las hay relacionadas con la caducidad y la revocación de la licencia. Los municipios que hubieran declarado la caducidad de una licencia podrán “acordar la sujeción de los terrenos y obras realizadas al régimen de venta forzosa” si, transcurridos determinados plazos, no se solicita una nueva licencia (art. 103.3 de la Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril). Asimismo, en determinados supuestos, los ayuntamientos podrán revocar licencias, previa fijación de la indemnización correspondiente (art. 193.4 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre).

Sin abandonar las licencias, los ayuntamientos puedan prorrogar los plazos fijados en la licencia urbanística para el cumplimiento de la obligación de edificar⁴⁶⁹. No obstante, se establecen ciertas exigencias: i) se precisa una solicitud expresa de prórroga formulada antes de la conclusión de los plazos previstos (art. 169.2 de la norma canaria y art. 158.2 de la Ley madrileña) y ii) la prórroga requerida que exista un motivo o que esté justificada (art. 217.3 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio y art. 200.3 de la Ley riojana) y se concederá por una sola vez y por un nuevo plazo no superior al inicialmente acordado (art. 169.2 de la norma canaria y art. 158.2 de la Ley madrileña).

Otro ámbito en el que existen competencias potestativas es en el de las *órdenes de ejecución*. Los municipios podrán ordenar la ejecución de las obras y actuaciones necesarias para conservar edificaciones, terrenos, solares, fachadas, etc.⁴⁷⁰. Además, el incumplimiento de una orden de ejecución faculta al ayuntamiento para proceder a su ejecución subsidiaria – ejecución que, en determinados extremos, tendrá carácter obligatorio- o para imponer multas coercitivas (art. 195.3 de la Ley foral).

Como acabamos de ver, las órdenes de ejecución están vinculadas al deber de conservación; lo que busca es evitar la *ruina*. Pues bien, la ruina de las edificaciones también es un foco de competencias potestativas. En este caso, cuando la ruina física inminente ponga en peligro la seguridad pública o la integridad del patrimonio arquitectónico, el municipio podrá acordar el apuntalamiento y ordenar el desalojo o adoptar las medidas urgentes que sean necesarias para prevenir o evitar daños a las personas o en los bienes públicos (art. 235.1 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo asturiano 1/2004, de 22 de abril).

También encontramos competencias potestativas en relación con la *altura de los edificios*. La norma general al respecto es que los edificios no podrán rebasar una determinada altura. Sin embargo, los ayuntamientos podrán autorizar alturas que alcancen la media de los edificios ya construidos en determinados supuestos⁴⁷¹.

⁴⁶⁹ Art. 217.3 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio; art. 169.2 del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, aprobado por el Decreto Legislativo canario 1/2000, de 8 de mayo; art. 246.3 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio; art. 167.3 del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo; art. 197.2 de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre; art. 158.2 de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio; art. 200.3 de la Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo y art. 225.2 de la Ley valenciana 5/2014, de 25 de julio.

⁴⁷⁰ Art. 155.1 de la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre; art. 255.1 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio; art. 233.1 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo asturiano 1/2004, de 22 de abril; arts. 106.1 y 110.3 de la Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril; arts. 166 y 191.1 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre; art. 195.1 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre; art. 270.2 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo y art. 198.1 de la Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo.

⁴⁷¹ Apartado segundo de la disposición transitoria séptima del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo

Competencia potestativa es claramente una facultad relacionada con la *inspección periódica de edificaciones*. En efecto, los municipios podrán requerir la exhibición de los informes técnicos resultantes de estas inspecciones a los propietarios y ordenar su práctica en caso de comprobar que éstas no se han realizado⁴⁷².

También existen competencias potestativas municipales en la regulación de las *compensaciones monetarias sustitutivas*. Los municipios podrán, por razones de interés público local y con motivo de la solicitud de licencia de edificación, transmitir, directamente y por precio a satisfacer en metálico, el excedente de aprovechamiento objetivo materializable sobre parcelas o solares (art. 75.1 del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo y art. 38.1.1 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre). Asimismo, el municipio podrá aprobar un cuadro indicativo de valores de repercusión de suelo expresivo de los precios máximos que prevé pagar por la adquisición o expropiación de suelo para su incorporación al patrimonio municipal de suelo (art. 64.2 de la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre; art. 75.2 de la norma castellano-manchega y art. 38.1.2 de la Ley extremeña).

Ahora debemos pasar a otra cuestión y mirar a la regulación de las *reservas de suelo*⁴⁷³. Con carácter general, la legislación urbanística fija la obligación de hacer esas reservas. Sin embargo, en ocasiones, la reserva se configura como una competencia potestativa. Un ejemplo claro es el relativo a la reserva de suelo para la construcción de viviendas protegidas. La reserva no será preceptiva en aquellos municipios que no excedan de determinada población [municipios de menos de diez mil habitantes –letra a) del apartado tercero de la disposición transitoria tercera del Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto- o municipios con población inferior a 1.000 habitantes –art. 69.1 de la Ley riojana-]. Asimismo, determinados municipios –los de población inferior a los 5.000 habitantes y superior a los 1.000- podrán fijar una reserva inferior a la establecida con carácter general (art. 69.1 de la Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo).

asturiano 1/2004, de 22 de abril; art. 37.1 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio y art. 89 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre. La ley madrileña también prevé competencias potestativas municipales en relación con la altura (art. 39.8 de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio).

⁴⁷² Art. 260.4 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio; incluso realizarlas en sustitución y a costa de los obligados [art. 156. 2 b) de la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre; art. 138.2 b del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo; art. 164.2 b) de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre; art. 200.2 de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre y art. 180.4 de la Ley valenciana 5/2014, de 25 de julio]. Esta misma previsión aparecía en el art. 200.4 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio, que ha sido derogado recientemente (disposición derogatoria segunda de la ley vasca 3/2015, de 18 de junio).

⁴⁷³ Sobre esta cuestión, véase el estudio de G. García Álvarez, “Las reservas de suelo para viviendas de protección pública” y M. Latorre Hernández, “La vivienda de protección pública en los planes y programas: reservas de edificabilidad y otras medidas de fomento”, págs. 82-119 (con especial referencia a la legislación valenciana). Sobre los antecedentes a esta previsión legal, consistente en las reservas realizadas directamente a través del planeamiento: A. Arzúa Arrugaeta, “A propósito de la Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística”, especialmente págs. 511-512. y B. Crespo Hidalgo, “La vinculación del suelo al uso de viviendas de protección oficial”, *in totum*. Asimismo, sobre los títulos competenciales para fijar estas reservas, véase la STC 141/2014, recursos de inconstitucionalidad núms. 6.963/2007, 6.964/2007, 6.965/2007 y 6.973/2007, F. J. 8º A) b) (BOE, de 7 de octubre de 2014).

Asimismo, el incumplimiento de los *deberes urbanísticos* da lugar a que los ayuntamientos ejerzan ciertas competencias potestativas. Así, por ejemplo, los ayuntamientos podrán realizar la limpieza de los terrenos agrícolas de labradío situados a menos de 500 metros de las superficies forestales arboladas en caso de incumplimiento de este deber por parte de los propietarios de esas superficies (art. 153.4 del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, aprobado por el Decreto Legislativo canario 1/2000, de 8 de mayo). Igualmente, el incumplimiento de ciertos deberes urbanísticos por parte de los propietarios de terrenos posibilita que los ayuntamientos puedan acordar la venta forzosa de los mismos o su expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad (art. 21.2 de la Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril).

También puede hablarse de la existencia de una competencia potestativa en relación con la *organización temporal de la ejecución del planeamiento*. En defecto de determinaciones del planeamiento de ordenación territorial y urbanística sobre plazos, éstos podrán fijarse por el municipio para unidades de actuación o, en todo caso, áreas en suelo urbano y sectores (art. 103.2 del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo y art. 111.2 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre).

Otro ámbito en el que nos detenemos es en el de los sistemas de ejecución de los planes de ordenación, en concreto, en el *sistema de cooperación*. Los ayuntamientos podrán promover en este ámbito la constitución de asociaciones administrativas de propietarios y, además, estos ayuntamientos podrán delegar en ellas cualquier tarea conectada con la ejecución del planeamiento (art. 158.3 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio y art. 174.2 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre).

La siguiente competencia potestativa que vamos a comentar está igualmente referida a los *sistemas de actuación*, en concreto, a la posibilidad de sustituir el sistema. El municipio “podrá sustituir en cualquier momento el sistema de actuación cuando se incumplieran los compromisos legales de la concertación o los recogidos en el convenio que sirvió de fundamento para la elección del sistema” (art. 165 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio). Más concretamente, el municipio podrá sustituir el sistema de ejecución cuando hubiera fijado un sistema de gestión indirecta y no se ejecutara conforme a los plazos o planes de etapas establecidos (artículo 127.3 y, por conexión, apartado 1 del mismo precepto de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre). Asimismo, el incumplimiento de la obligación de urbanizar faculta al municipio para sustituir el sistema de actuación por el de expropiación (art. 128.3).

Resulta interesante comprobar la multitud de competencias potestativas que tienen los ayuntamientos en relación con el *patrimonio público de suelo*. En primer lugar, los ayuntamientos pueden acordar voluntariamente la constitución de estos patrimonios, sin perjuicio de que en algunos casos tendrá carácter forzoso (art. 163.1 del Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto). En segundo lugar, los terrenos pertenecientes al patrimonio municipal del suelo podrán ser enajenados por los ayuntamientos [art. 234.1 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio y art. 182.1 c) de la Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo] y podrán ser cedidos, en casos justificadamente motivados, a precio inferior al del valor que legalmente les correspondan (art. 235, apartados 1 y 2, de la citada Ley cántabra y art. 183.1 de la norma riojana). En tercer lugar, los municipios podrán establecer reservas de terreno de posible adquisición para su incorporación al patrimonio público de suelo, a través del Plan General (art. 226.1 de la foral 35/2002, de 20 de diciembre y art. 180.1 de la Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo) o por el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución (art. 226.1 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre). En cuarto lugar, los ayuntamientos podrán incorporar ciertos bienes en su

respectivo patrimonio público del suelo (art. 224.2 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre). Por último, se admite que los bienes del patrimonio público del suelo “podrán ser destinados alternativamente” a una serie de fines que tasa la Ley (art. 76.1 del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, aprobado por el Decreto Legislativo canario 1/2000, de 8 de mayo).

La idea de la *venta forzosa* a la que acabamos de referirnos está presente en otros ámbitos de las leyes reguladoras de este sector. Los ayuntamientos podrán aplicar el régimen de venta forzosa a terrenos y otros bienes inmuebles siempre y cuando concurren diversas circunstancias, como, por ejemplo, el incumplimiento del deber de edificar o rehabilitar en los plazos establecidos (art. 109.1 de la Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril).

Un penúltimo ejemplo, nos lleva a citar el régimen aplicable a las *actuaciones ilegales o clandestinas*. Los ayuntamientos en cuyo término municipal existan parcelaciones ilegales podrán iniciar el procedimiento de regularización de las mismas (art. 247.1 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio. En parecidos términos, la disposición adicional quinta de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre –la regularización irá referida a actuaciones urbanizadoras y edificatorias clandestinas o ilegales ejecutadas en suelo no urbanizable-).

Finalmente, aludir i) a que los municipios que no rebasen cierto número de habitantes⁴⁷⁴ (dos mil habitantes, en el caso de Aragón o, en el caso de Navarra, mil o quinientos habitantes) por dotarse de un *plan general municipal simplificado* (art. 288.1 y, por conexión, art. 290.1 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio –esta norma admite también que estos municipios se doten de un plan general ordinario- y art. 58, apartados 1 y 2, de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre)⁴⁷⁵, ii) a que los municipios con una población igual o inferior a cinco mil habitantes podrán optar por un *sistema de ejecución del planeamiento simplificado* (disposición adicional tercera de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre), iii) a la capacidad de los municipios para disponer el pago aplazado de las *cuotas de urbanización*, con fraccionamiento de éstas⁴⁷⁶; iv) a la facultad municipal para *aprobar versiones completas y actualizadas de los planes que hayan sufrido modificaciones*, sin perjuicio de que, en casos tasados, esa actualización pueda ser preceptiva (art. 38.4 de la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre y art. 107.1 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio) y v) a la posibilidad que tienen los ayuntamientos de autorizar la ocupación temporal de terrenos para obtener la información precisa para que los particulares u otras Administraciones elaboren programas de actuación (art. 199.1 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo).

6.23.3. Competencias exclusivas con sujeción

El sector urbanístico no se caracteriza por la presencia de competencias exclusivas con sujeción. Y la única que hemos localizado podría considerarse como bastante difusa o genérica. La Administración autonómica podrá aprobar medidas de coordinación del desarrollo de las funciones de control, verificación, disciplina y sanción (funciones que son declaradas de interés regional), previa autorización de las Cortes, en los términos fijados en el

⁴⁷⁴ En relación con el singular régimen de los municipios pequeños en esta materia, véase a J. M. Chapín Blanco, “El Régimen Urbanístico de los pequeños municipios aragoneses”.

⁴⁷⁵ F. de los Ríos Barbany, “Aragón”, pág. 469, resalta que, de este modo, el Plan General “se flexibiliza notablemente y se atienden a las típicas necesidades del llamado <autoconsumo urbanístico>”.

⁴⁷⁶ Art. 129.3 del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo; art. 155.3 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre; art. 135.3 de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre y art. 147.4 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio.

tantas veces citado artículo 59 LBRL (art. 154.4 del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo).

6.23.4. Conclusiones

El urbanismo es, sin género de dudas, uno de los ámbitos que más vinculados están con la vida local. De hecho, la LBRL, al señalar que las leyes sectoriales habrán de atribuir competencias a los municipios en esta materia, describe los cuatro ámbitos en que se despliega la actividad urbanística: planeamiento –la LBRL, en su redacción inicial, empleaba el sustantivo “ordenación” [art. 25.2 d)]-, gestión, ejecución y disciplina urbanística [art. 25.2 a)]. Las competencias municipales son menos intensas en el ámbito del planeamiento (sobre todo, en relación con el planeamiento general) y más intensas en el terreno de la gestión y la ejecución⁴⁷⁷.

De acuerdo con lo que hemos visto, el abanico de competencias obligatorias y potestativas es amplísimo, sin perjuicio de matices de los que hay que dejar constancia.

En relación con el planeamiento general, puede resultar chocante que lo habitual sea que la aprobación definitiva compete a la Administración estatal o autonómica⁴⁷⁸ y que la aprobación inicial y provisional, que, por lo general, es una competencia municipal, vaya precedida de infinidad de informes (en ocasiones, vinculantes) de otras Administraciones. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha resaltado que los ayuntamientos, en materia urbanística, deben tener atribuidas competencias relevantes y reconocibles en el planeamiento urbanístico, en concreto, en las dos primeras fases (aprobación inicial y provisional), de modo que los entes locales aparezcan ante los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada⁴⁷⁹. Asimismo, la doctrina debate desde hace años sobre la competencia de planeamiento que se debe reconocer a los municipios. Así, al estudiar las competencias compartidas, tendremos ocasión de comprobar los planteamientos tan dispares de la doctrina, que van desde dotar a los ayuntamientos de competencias casi plenas hasta privar a los ayuntamientos de las competencias referidas al planeamiento.

En otros ámbitos, como en el de las cédulas urbanísticas y, sobre todo, en el de las licencias urbanísticas, si bien se insiste en la importancia de la potestad reglamentaria municipal, la regulación es muy detallista. También hay que destacar que la potestad sancionadora no suele ser plena. No obstante, se ha apuntado que en los actos de disciplina urbanística, al igual que en los de gestión urbanística, se ha superado una tendencia centralizadora que se materializaba en informes previos o técnicas de control (aprobación, etc.) realizados por otra Administración⁴⁸⁰. Sin negar este extremo, se ha producido algún vaciamiento competencial, siendo especialmente relevante en el ámbito de las licencias, ámbito en el que se ha llegado a afirmar que la licencia está “en receso”⁴⁸¹. Así, por ejemplo, determinadas obras públicas están exentas de obtener la oportuna licencia municipal⁴⁸² por

⁴⁷⁷ F. Velasco Caballero, “Autonomía municipal”, pág. 52, alcanza esta conclusión a la luz de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

⁴⁷⁸ E. García de Enterría y L. Parejo Alfonso, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, págs. 100 y 106, hablan de estatización del urbanismo, con motivo de la modificación, en 1975, de la Ley del Suelo 1956, pudiéndose decir, desde esa fecha, que el urbanismo había dejado de ser una competencia típicamente municipal.

⁴⁷⁹ STC 240/2006, de 20 de julio, conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4.546/2000, F. J. 10º (RTC 2006/2004).

⁴⁸⁰ F. Lliset Borrell, “La competencia urbanística de los Ayuntamientos”, pág. 261.

⁴⁸¹ A. Jiménez-Blanco, “Régimen general de las licencias”, pág. 2.057.

⁴⁸² Al respecto, véase: la monografía de J. M. Aspas Aspas, titulada *Obras Públicas y licencias municipales. La modulación de las competencias municipales urbanísticas por la prevalencia del interés general*

concurrir razones de urgencia o excepcional interés público (disposición adicional décima del Texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) o por considerarse obras de interés general. Este último supuesto fue abordado por el Tribunal Constitucional⁴⁸³, el cual consideró que, si bien la obra quedaba exenta de obtener la licencia municipal, el municipio, a cambio, emitía un informe, con lo que se garantizaba la intervención municipal⁴⁸⁴. Sin embargo, esta afirmación del Alto Tribunal es criticable, ya que el informe es preceptivo, pero no vinculante, por lo que no se puede garantizar la adecuación de la obra al planeamiento⁴⁸⁵. Además, la exención de la licencia municipal supone admitir la existencia de espacios de íntegra competencia local y otros donde ésta queda desplazada; de tal modo, que quedan terrenos exentos del control municipal⁴⁸⁶.

Asimismo, algunas competencias obligatorias, como la creación de servicios de inspección o de patrimonios municipales de suelo son obligaciones que se imponen a municipios que superan un determinado número de habitantes.

Tampoco faltan ejemplos de competencias potestativas municipales.

Antes de terminar, hay que llamar la atención sobre una previsión que contiene la recientemente aprobada de la Ley balear 2/2014, de 25 de marzo. Esta norma declara que la “competencia urbanística de los ayuntamientos comprende todas las facultades de naturaleza local no atribuidas por ley expresamente a otros organismos” (art. 15.3). Por tanto, estamos ante una de las pocas cláusulas de cierre del sistema competencial a favor de los municipios, si bien la ley hace una salvedad: debe tratarse de “facultades de naturaleza local”. El problema se producirá a la hora de precisar ese término o, dicho de otro modo, la dificultad vendrá en el momento de determinar cuando estamos ante facultades de naturaleza local y cuando no.

Dicho todo esto, conviene terminar reiterando uno de los reproches que se ha realizado en torno al urbanismo de los últimos años. En este sentido, el urbanismo se ha utilizado más como un medio de financiación de las haciendas locales que como el medio encargado de planificar y crear ciudades⁴⁸⁷.

6.24. Venta ambulante

6.24.1. Competencias obligatorias

estatal o autonómico, así como a: A. Arzúa Arrugaeta, “Las obras públicas y el control municipal previo en el nuevo Texto Refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana (R. D. legislativo 1/1992, de 26 de junio)”, *in totum*; J. M. Baño León, “La ordenación de las normas reguladoras del régimen local”, págs. 706-707; A. Fanlo Loras, “La reforma de la Ley de aguas y las entidades locales”, págs. 20 y 24-26 y F. López Ramón, “Urbanismo municipal y ordenación del territorio”, págs. 215-217. Sobre las licencias urbanísticas para la ejecución de obras hidráulicas de interés general: C. Escuin Palop, *Presente y futuro del derecho de aguas en España*, págs. 151-154.

⁴⁸³ Por ejemplo, STC 40/1998, de 19 de febrero (RTC 1998/40). Véase al respecto, el comentario que realiza J. L. Blasco Díaz, “Competencias urbanísticas municipales y obras estatales portuarias en la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de febrero”, *in totum*.

⁴⁸⁴ STC 40/1998, de 19 de febrero, recursos de inconstitucionalidad núms. 522/1993, 525/1993, 548/1993 y 551/1993, F. J. 39º (RTC 1998/40).

⁴⁸⁵ J. L. Blasco Díaz, “Competencias urbanísticas municipales y obras estatales portuarias en la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de febrero”, pág. 361, ahonda en esta cuestión.

⁴⁸⁶ De la misma opinión es J. L. Blasco Díaz, “Competencias urbanísticas municipales y obras estatales portuarias en la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de febrero”, págs. 358 y 360.

⁴⁸⁷ J. Barnés, *Distribución de competencias en materia de urbanismo. Estado, Comunidades Autónomas, Entes Locales. Análisis de la jurisprudencia constitucional*, pág. 362 e I. Lasagabaster Herrarte, “Intervención en el mercado del suelo”, pág. 770, se expresan en esta misma línea.

Este sector cuenta con un elevado número de competencias obligatorias municipales. Todas ellas quedan dentro de las competencias obligatorias legales.

Los municipios son los responsables de otorgar diversas *autorizaciones* relacionadas con la venta ambulante. En primer lugar, los municipios son los competentes para autorizar los recintos y emplazamientos habilitados para la celebración de mercados y mercadillos [art. 4.1 a) de la Ley murciana 3/2014, de 2 de julio y art. 16, apartados 1 y 2, de la citada Ley murciana –precepto referido a la instalación de un mercadillo sobre suelo privado-]. En segundo lugar, los municipios son los responsables de otorgar la correspondiente autorización para el ejercicio de la venta ambulante [art. 3.1 del Texto refundido de la Ley de Comercio ambulante de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2012, de 20 de marzo; art. 7 d) de la Ley foral 13/1989, de 3 de julio; art. 6.1 de la Ley madrileña 1/1997, de 8 de enero y arts. 4.1 b) y 5.1 de la Ley murciana 3/2014, de 2 de julio]⁴⁸⁸, así como, en su caso, de la revisión de las mismas (disposición transitoria segunda de la Ley foral). En este sentido, los ayuntamientos deberán establecer el procedimiento para la concesión de dicha autorización (art. 3.1 del Texto refundido de la Ley Comercio ambulante de Andalucía y art. 9.1 de la Ley murciana), debiendo éste verificar el cumplimiento por el solicitante de la autorización de toda una serie de requisitos (art. 4.1 del Texto refundido de la Ley andaluza y art. 9, apartados 1 y 2, de la Ley madrileña –este precepto enumera hasta el agotamiento, la documentación que el solicitante de una autorización habrá de adjuntar a una solicitud; enumeración que no deja de ser una invasión en la autonomía municipal) y entregar una placa identificativa que contendrá los datos esenciales de la autorización a las personas a las que se haya autorizado el ejercicio de la venta ambulante [art. 3.3 del Texto refundido de la Ley andaluza; art. 4.5 de la Ley foral y arts. 7 a) y, sobre todo, 10.3 de la Ley murciana].

Además, las leyes sectoriales inciden en el ejercicio de diversas potestades. En este sentido, el ejercicio de la *potestad sancionadora* compete a los municipios⁴⁸⁹, debiéndose responsabilizar los ayuntamientos de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de policía y vigilar las actividades desarrolladas en los espacios públicos destinados al comercio ambulante en sus municipios y los puestos que se ubiquen esos espacios [art. 5.2 del Texto refundido de la Ley andaluza y, en parecidos términos, art. 4.1 c) de la Ley murciana]. Asimismo, son varias las referencias a la *potestad reglamentaria*. Los ayuntamientos de los municipios en los que se lleve a cabo la venta ambulante están obligados a regular esa actividad mediante ordenanza (art. 14.1 y disposición transitoria tercera de la Ley murciana). Además, el ejercicio de esa potestad deberá llevarse a cabo respetando las previsiones legales, siendo la más trascendente la de regular la totalidad de aspectos –concretamente, trece- que se determinan normativamente (art. 14.1). Asimismo, los ayuntamientos aprobarán los reglamentos de régimen interno de funcionamiento de los mercados y mercadillos que se desarrollen en suelo público y se gestionen privadamente (art. 15).

Otra competencia obligatoria que se repite en todas las leyes sectoriales son los *deberes de adaptación*. En esta línea, los ayuntamientos tendrán que adaptar sus ordenanzas preexistentes a las previsiones de las nuevas leyes (disposición transitoria primera de la Ley foral; disposición transitoria primera, punto tercero, de la Ley madrileña y disposición transitoria tercera de la Ley murciana). Asimismo, los ayuntamientos estarán sujetas a

⁴⁸⁸ B. Noguera de la Muela, “La apertura de establecimientos comerciales y la venta ambulante en el ámbito local catalán en la actualidad”, págs. 2.179-2.180, estudia las razones que justifican la necesidad de obtener esta autorización.

⁴⁸⁹ Art. 10 del Texto refundido de la Ley andaluza; art. 9 de la Ley foral; art. 14.1 de la Ley madrileña y art. 21.1 de la Ley murciana.

determinados plazos para adaptar sus mercadillos a lo dispuesto en las leyes que se vayan aprobando (disposición transitoria primera de la Ley madrileña).

6.24.2. Competencias potestativas

Las leyes reguladoras de este sector están repletas de competencias potestativas, siendo, sin duda, la Ley murciana 3/2014, de 2 de julio, la que más ejemplos contiene. Así, los ayuntamientos de esta Comunidad autónoma contarán con diversas competencias potestativas en relación con los *mercadillos en los que se ejerce el comercio ambulante*. Podrán i) reservar plazas de los mercadillos para ser adjudicadas a instituciones sin ánimo de lucro y a personas en riesgo de exclusión social (art. 9.5), ii) ofertar, previo proceso de adjudicación, el cambio de puesto en los mercadillos entre los titulares de una autorización para el ejercicio de la venta ambulante que lo hubiesen solicitado (art. 9.4), iii) suspender temporalmente la actividad de los mercadillos (art. 13) y iv) revocar las *autorizaciones municipales para el ejercicio de la venta no sedentaria* (art. 12.2). No faltan tampoco las competencias potestativas relacionadas con los *mercadillos que se emplacen en suelo privado*, respecto de los que los ayuntamientos podrán establecer reglas de régimen interno (art. 16.1) y podrán repercutir al promotor de los mismos los gastos ocasionados por estos mercadillos al erario público, como, por ejemplo, los relativos al mantenimiento de la seguridad o la limpieza (art. 16.5). También esta Ley cuenta con diversas competencias potestativas relacionadas con el ejercicio de la potestad sancionadora. En este sentido, los ayuntamientos podrán *adoptar medidas cautelares* (decomiso de mercancía, etc.) cuando detecten infracciones (art. 25.5) y podrán aprobar ordenanzas en las que se incluyan *bonificaciones y reducciones de la cuantía de las multas por pago en periodo voluntario* (art. 25.3).

El *ejercicio de la potestad reglamentaria* es otro ámbito sobre el que giran algunas competencias potestativas. Así, las entidades locales podrán aprobar sus propios reglamentos y ordenanzas reguladoras de la venta no sedentaria (art. 5 de la Ley foral 13/1989, de 3 de julio). También puede ir referida la competencia potestativa al contenido del reglamento. En concreto, se señala que estas ordenanzas “podrán establecer el régimen interno de funcionamiento de los mercadillos”, si bien, a renglón seguido, se determinan una serie de aspectos que habrán de ser regulados por las referidas ordenanzas (art. 8.2 del Texto Refundido de la Ley de Comercio ambulante de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2012, de 20 de marzo).

Por último, el ayuntamiento *podrá autorizar la instalación de puestos aislados con ocupación de la vía pública* (art. 13 de la Ley madrileña 1/1997, de 8 de enero).

6.24.3. Conclusiones

El art. 25.2 LBRL, tras la modificación introducida de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, exige que la legislación sectorial atribuya competencias a los municipios en materia de “comercio ambulante” [art. 25.2 i)]. La venta ambulante o no sedentaria es una actividad en donde el carácter local resulta indiscutible, tal como tuvo ocasión de declarar el Tribunal Constitucional hace unos años⁴⁹⁰. En este sentido, las leyes sectoriales reconocen a los municipios competencias que se plasman en competencias obligatorias y potestativas. En cuanto a las competencias obligatorias, éstas se centran en el ejercicio de la potestad reglamentaria y en la actividad de policía. Esta actividad de policía se refiere al otorgamiento de autorizaciones (implantación de mercadillos y ejercicio de la actividad de venta ambulante) y a la potestad sancionadora. Por último, las leyes sectoriales incorporan un amplio abanico de

⁴⁹⁰ STC 143/2012, de 2 de julio, conflicto positivo de competencia núm. 5.344/2010, F. J. 4º (BOE, núm. 181, de 30 de julio de 2012). En este mismo sentido, Dictamen núm. 10/2010, de 22 de junio, del Consejo catalán de Garantías Estatutarias (apartado 1 del F. J. Tercero).

competencias potestativas. Hay que destacar que algunas de estas competencias (reglamentaria, etc.) viene algo predeterminadas por las leyes sectoriales.

6.25. Vivienda

6.25.1. Competencias obligatorias

6.25.1.1. Competencias obligatorias legales

Las leyes autonómicas reguladoras de este sector incorporan competencias obligatorias de muy distinta naturaleza.

Estas normas contienen diversos preceptos relacionados con la *rehabilitación y la conservación*. La Administración municipal será la encargada de velar por el cumplimiento de los deberes de mantenimiento, conservación (art. 6. de la Ley murciana 6/2015, de 24 de marzo –este precepto describe las competencias de las entidades locales-) y rehabilitación (art. 13.1 de la Ley gallega 8/2012, de 29 de junio), para lo que dispondrá, entre otros instrumentos, de la inspección técnica de los edificios⁴⁹¹, de las órdenes de ejecución y de las medidas de ejecución forzosa (art. 13.1 de la Ley gallega).

Otra competencia obligatoria, relativamente novedosa, es la de los *planes municipales de vivienda*⁴⁹².

Estos planes son un instrumento para la planificación y gestión eficaz del conjunto de actuaciones que las entidades locales desarrollan en materia de vivienda y contendrán las propuestas y los compromisos municipales en política de vivienda (art. 12 de la Ley castellano-leonesa 9/2010, de 30 de agosto). La obligación de elaborar estos planes se extiende, dependiendo de las normas, a todos los municipios (art. 11.1 de la Ley andaluza 1/2010, de 8 de marzo) o únicamente a aquellos “con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana” (apartado IV de la exposición de motivos y art. 14.2 de la Ley castellano-leonesa). Además, las normas fijan el procedimiento de tramitación y aprobación de estos planes (art. 11, apartados dos y tres y disposición final segunda, apartado segundo, de la Ley andaluza y art. 14 de la Ley castellano-leonesa). Por último, hay que destacar que hasta hace poco una ley determinaba el contenido de los planes (art. 13 de la Ley castellano-leonesa), regulación que ha sido derogada por considerar el legislador que la misma constriñe “de modo innecesario el desarrollo de la planificación de vivienda a nivel... municipal” [apartado V de la Exposición de Motivos de la Ley 10/2013, de 16 de diciembre, de medidas urgentes en materia de Vivienda y disposición derogatoria única, apartado 1 a), de la citada Ley]; argumento que, a la luz del contenido del precepto derogado, es más que razonable.

No obstante, la doctrina ha lamentado el manifiesto incumplimiento de esta competencia por un elevado número de municipios, en gran medida, por la falta de medios

⁴⁹¹ Sobre la inspección técnica de edificios: S. González-Varas Ibáñez, *Urbanismo y ordenación del territorio*, págs. 703-720 y D. Sibina Tomás, “La calidad del parque inmobiliario”, págs. 382-386.

⁴⁹² Sobre esta tema, hay que destacar los trabajos de M. Beltrán de Felipe, en “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en Vivienda”, págs. 437-439 y en “Nuevos instrumentos municipales de planeamiento urbanístico territorial. El ejemplo de los planes de vivienda” *in totum*, así como, M. M. Caraza Cristín, “Novedades normativas en materia de vivienda protegida en Andalucía: especial referencia a los Planes Municipales de Vivienda y Suelo”, *in totum*, y F. J. Jiménez de Cisneros Cid, “La cooperación local y la intervención municipal en los nuevos sectores: la política de vivienda”, pág. 149.

materiales y económicos, por no contar con personal adecuado y suficiente y por la ausencia de las ayudas que deberían provenir de la Administración autonómica⁴⁹³.

El ejercicio de la *potestad sancionadora* es otro ejemplo de competencia obligatoria local o municipal (art. 107.3 de la Ley castellano-leonesa 9/2010, de 30 de agosto y art. 130.1 de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre). No obstante, la potestad sancionadora municipal no es plena. Nos explicamos. De acuerdo con la norma catalana, las infracciones muy graves se sancionan con una multa de hasta 900.000 euros; las infracciones graves se sancionan con una multa de hasta 90.000 euros y las infracciones leves se sancionan con una multa de hasta 3.000 euros (apartados primero, segundo y tercero del art. 118). Pues bien, los municipios catalanes de más de 5.000 habitantes podrán imponer multas que superen los 5.000 euros y no superen los 250.000 euros [art. 131.1 c)] y los municipios catalanes de hasta 5.000 habitantes únicamente podrán imponer multas por un importe no superior a 25.000 euros [art. 131.1 d)]⁴⁹⁴.

También estamos ante competencias obligatorias municipales cuando nos referimos a las *licencias de primera ocupación* y a las *cédulas de habitabilidad*. Concluidas las obras de construcción de edificios o viviendas, el promotor solicitará la licencia de primera ocupación en el ayuntamiento en el que radique el inmueble (art. 42.1 de la Ley gallega 8/2012, de 29 de junio). En estos casos, la Administración municipal, previa comprobación, deberá resolver sobre la solicitud (art. 42.3)⁴⁹⁵. Relacionado con estas cuestiones, los ayuntamientos serán los competentes para formular la *declaración de inhabilitabilidad* de una vivienda (arts. 60.3 y 61.1 de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio).

La *gestión de viviendas* no deja de ser, llegado el caso, una competencia obligatoria municipal. La gestión, administración y conservación del parque público de viviendas de titularidad municipal es competencia de los municipios [art. 6.1 c) de la Ley canaria 2/2003, de 30 de enero. De forma más genérica, el art. 57.3 de la Ley valenciana 8/2004, de 20 de octubre].

También son los ayuntamientos los responsables de proceder a la *expropiación para suprimir barreras arquitectónicas y para mejorar la accesibilidad universal* (art. 55 de la Ley foral 10/2010, de 10 de mayo). Pues bien, lo importante, a nuestros efectos, es que la Administración sobre la que recae la obligación de ejercitar la potestad expropiatoria será el ayuntamiento (art. 55, especialmente apartado 2, de la Ley foral 10/2010. En parecidos términos, art. 11.2 de la Ley murciana 6/2015, de 24 de marzo].

La *ejecución de ciertas obras* también es un ámbito que puede llegar a ser una obligación de los municipios. La competencia para la ejecución de las infraestructuras, equipamiento comunitario primario y dotaciones en el medio urbano al servicio de las viviendas corresponde a las Administraciones locales (art. 58.1 de la Ley valenciana). No obstante, se admite que la Comunidad autónoma puede realizar estas obras, lo que implicará la

⁴⁹³ M. M. Caraza Cristín, “Novedades normativas en materia de vivienda protegida en Andalucía: especial referencia a los Planes Municipales de Vivienda y Suelo”, pág. 373.

⁴⁹⁴ C. Pareja i Lozano, “Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales”, pág. 110, tacha de aleatorio este criterio de la cuantía de las sanciones y considera que es poco congruente con los principios de responsabilidad y autonomía que deben presidir el ejercicio por parte de las entidades locales de sus propias potestades.

⁴⁹⁵ La Ley canaria 2/2003, de 30 de enero, ha sido modificada por la Ley 2/2014, de 20 junio, desapareciendo la alusión a que la competencia de otorgar la cédula de habitabilidad corresponde a los ayuntamientos. La supresión de esta previsión se justifica en la Directiva de Servicios, según se indica en la parte positiva de la citada Ley 2/2014.

entrega de las mismas a los ayuntamientos, quedando a cargo de estos la gestión, puesta en uso y mantenimiento (art. 58.2).

Otro aspecto importante en el que aparecen competencias obligatorias municipales es en torno a la *financiación de la política de vivienda*. En esta línea, la Administración regional deberá crear un fondo económico específico de solidaridad urbana, gestionado por el departamento competente, que debe financiarse con las cantidades económicas que deben aportar, entre otros, los ayuntamientos que no cumplan una serie de obligaciones fijadas en la normativa (art. 76, apartados 1 y 3, de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre)⁴⁹⁶.

También es competencia municipal la imposición del *canon de vivienda deshabitada* con las que se gravará a las viviendas deshabitadas (art. 57.2 de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio).

6.25.1.2. Competencias obligatorias derivadas de una actuación ajena

Los municipios deben disponer, en el plazo de veinte años, de un *parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales*, con la intención de hacer efectivo el derecho a la vivienda. Hasta aquí estaríamos ante una competencia obligatoria legal pura y dura. Sin embargo, existe una precisión que convierte esta competencia municipal en una competencia obligatoria derivada de una actuación ajena. Esta competencia no se extiende a la totalidad de los municipios, sino que se circunscribe a los municipios “incluidos en áreas declaradas por el Plan territorial sectorial de vivienda como ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada” (art. 73.1 de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre). Por tanto, se puede concluir que este mandato legal sólo va a operar para aquellos municipios incluidos en esas áreas (art. 73.1 y, por conexión, arts. 11.2 y 12.7). Por otro lado, hay que resaltar que estos parques de viviendas sociales existen en el derecho comparado. Así, por ejemplo, la Ley francesa núm. 2000-1.208, de 13 de diciembre (relativa a la solidaridad y renovación urbana), obliga a los municipios de más de 3.500 habitantes (en algunos casos a los de más de 1.500 habitantes) a disponer de un 20% de viviendas sociales públicas con respecto a las viviendas de propiedad privada, todo ello bajo pena de sanción pecuniaria a los municipios que lo incumplan⁴⁹⁷.

Otra competencia obligatoria derivada de una actuación ajena gira en torno a los planes supramunicipales, los cuáles determinarán los municipios de preferente *localización de viviendas sujetas a un régimen de protección pública* (art. 26.1 y disposición transitoria quinta de la Ley canaria 2/2003, de 30 de enero). La calificación como municipio de preferente localización de viviendas protegidas “tendrá el carácter de norma directiva de obligado cumplimiento para las entidades locales afectadas” (art. 26.3 de la Ley). En todo caso, resulta claro que la concreción de esta obligación se produce en los referidos planes y no en la ley. Asimismo, estos planes establecerán un *porcentaje de viviendas a ejecutar* en aquellos municipios que no tengan el carácter de localización preferente (art. 26.4). De esta manera, la competencia obligatoria municipal no deriva directamente de la norma, sino que tiene su origen en los planes supramunicipales.

6.25.2. Competencias potestativas

En torno a la gestión de los *patrimonios de vivienda* se construyen algunas competencias potestativas. La gestión del patrimonio de viviendas de promoción pública correrá a cargo de la Administración promotora (art. 57.3 de la Ley valenciana 8/2004, de 20 de octubre), la cual podrá establecer programas para la normalización y regularización de las

⁴⁹⁶ Al respecto, véase a J. Ponce Solé, “Las obligaciones municipales de solidaridad urbana”, *in totum*.

⁴⁹⁷ *Cit.*, E. Prieto: “La política municipal en materia de vivienda protegida”, pág. 399 (nota 9).

ocupaciones irregulares, así como para situaciones de falta de pago o de falta de residencia habitual y permanente (art. 57.3). Asimismo, se podrán establecer sistemas de aplazamiento de pago y cambios del régimen de uso de las viviendas para el mejor aprovechamiento del parque de viviendas de promoción pública (art. 57.3).

También se establecen algunas competencias potestativas municipales en torno a las *licencias de primera ocupación*. Así, la Administración municipal podrá ordenar el corte de los suministros y servicios contratados si no existe licencia de primera ocupación (art. 43.2 de la Ley gallega 8/2012, de 29 de junio). Asimismo, podrán otorgarse licencias de primera ocupación parciales cuando una parte de la obra objeto de la licencia cumpla una serie de requisitos que se determinan normativamente (art. 42.2). Por otro lado, los ayuntamientos, mediante ordenanza municipal, podrán condicionar la expedición de las correspondientes licencias de obras y de ocupación a la previa realización de inspecciones técnicas periódicas (art. 35 de la Ley valenciana 8/2004, de 20 de octubre).

Otro ejemplo de competencias potestativas lo encontramos en las *inspecciones periódicas* que los propietarios de edificios de viviendas catalogados o de antigüedad superior a treinta años deben llevar a cabo para supervisar su estado de conservación. En este caso, los municipios podrán realizar la inspección por ejecución subsidiaria cuando la propiedad no las realice (art. 36, apartados 1 y 2, de la Ley riojana 2/2007, de 1 de marzo y art. 34 de la Ley valenciana 8/2004, de 20 de octubre). Del mismo modo, los ayuntamientos podrán exigir de los propietarios la exhibición de los certificados actualizados de la inspección periódica de construcciones (art. 34).

En relación con la *rehabilitación de edificios*, encontramos algunas competencias potestativas. Los ayuntamientos puedan dictar órdenes de ejecución para llevar a cabo obras de rehabilitación (art. 38 de la Ley valenciana 8/2004, de 20 de octubre) y podrán iniciar el expediente expropiatorio de edificios o viviendas cuando concurren una serie de circunstancias (art. 100.1 de la Ley gallega 8/2012, de 29 de junio).

Alguna norma presta una especial atención a la *adquisición de viviendas para actuaciones de carácter social*. Los ayuntamientos podrán adquirir hasta el 15 por 100 del total de las viviendas de una promoción de vivienda protegida que se lleve a cabo sobre suelo de titularidad municipal para alquilarlas o cederlas durante, al menos, un período de 5 años. Transcurrido dicho plazo, el ayuntamiento puede optar por la enajenación de las viviendas (apartado décimo de la exposición de motivos y disposición adicional séptima de la Ley foral 10/2010, de 10 de mayo).

También existen competencias potestativas municipales relacionadas con la *división de viviendas existentes*. Los ayuntamientos podrán, mediante la aprobación de una ordenanza municipal y sin necesidad de modificación del planeamiento general, permitir el cambio de uso terciario a uso residencial en planta baja de edificios residenciales (art. 51.6 de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio).

Por último, aunque sea brevemente, hay que dejar constancia de otras competencias potestativas. Así, por ejemplo, el establecimiento de fianzas medioambientales es una competencia potestativa de los municipios, con la que se busca asegurar el cumplimiento de las obligaciones de naturaleza medioambiental que tienen los agentes del proceso edificatorio, así como la recuperación y el resarcimiento de los posibles daños y perjuicios medioambientales causados en el proceso edificatorio (art. 18 de la Ley extremeña 3/2001, de 26 de abril). Asimismo, los municipios están facultados para delimitar áreas en las que pueda ejercerse el *derecho de tanteo y retracto* (aparato tercero del preámbulo y art. 15.1 de la Ley catalana) y los entes locales podrán *aprobar normas de calidad más exigentes que las contempladas en las normas de habitabilidad* (arts. 22.6 de la Ley catalana 18/2007, de 28 de

diciembre). Por último, las Corporaciones locales que dispongan en su patrimonio de *viviendas que hayan sido calificadas dentro de cualquier régimen de protección pública o bien procedan de expropiaciones urbanísticas y hubieran sido adjudicadas en régimen de alquiler* podrán proceder a la enajenación directa de las mismas a sus adjudicatarios (arrendatarios) siempre que se cumplan las condiciones objetivas que fije la entidad local (disposición adicional cuarta de la Ley canaria 2/2003, de 30 de enero).

6.25.3. Competencias exclusivas con sujeción

Los ayuntamientos, de acuerdo con los criterios generales establecidos por la consejería competente, fijarán el *procedimiento para la adjudicación de viviendas* (art. 7.1 de la Ley andaluza 1/2010, de 8 de marzo).

Un segundo ejemplo lo encontramos en los *instrumentos de planificación y programación en materia de vivienda*. En este sentido, las entidades locales de carácter territorial podrán elaborar planes directores, que deberán ser “coherentes con el planeamiento director” de la Comunidad autónoma [art. 11.1 e) de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio].

6.25.4. Conclusiones

La LBRL siempre ha previsto que los municipios ejerzan competencias en relación con la promoción y gestión de viviendas en los términos que determinen las leyes sectoriales [art. 25.2 d), en su redacción inicial y actual art. 25.2 a)]. No obstante, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, ha reducido el campo de actuación de los municipios a la promoción y gestión de viviendas protegidas (vivienda de protección pública); promoción y gestión que habrá de realizarse con criterios de sostenibilidad financiera [art. 25.2 a)]. Además, la Ley 27/2013, ha incluido otra materia: la conservación y rehabilitación de la edificación [art. 25.2 a)]. En este sentido, hay que considerar que la respuesta que proporcionan los poderes públicos a la necesidad de vivienda es tan válida con medidas tendentes a la rehabilitación de viviendas, como con la promoción y acceso a viviendas de nueva construcción⁴⁹⁸. En todo caso, la rehabilitación ha ocupado históricamente un papel secundario dentro de la política de vivienda, debiéndose transformar esta situación –en esta línea se encamina el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012⁴⁹⁹, la Ley estatal 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible⁵⁰⁰; la Ley estatal 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y la Ley castellano-leonesa 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en materia de urbanismo- y convertir la rehabilitación en un mecanismo que permita desarrollar políticas de promoción de vivienda asequible⁵⁰¹. En este sentido, la inspección técnica de edificios, que por lo general es una competencia municipal, es un medio técnico imprescindible para posibilitar la rehabilitación del patrimonio inmobiliario residencial.

⁴⁹⁸ J. C. Tejedor Bielsa, *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. De la propiedad al alquiler y a la rehabilitación*, pág. 213.

⁴⁹⁹ Hay que denunciar en este punto el escaso protagonismo que los municipios han tenido por lo general en los planes estatales de vivienda, participación que es algo más significativa en la parte que estos planes dedican a la rehabilitación.

⁵⁰⁰ M. Vaquer Caballería, *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda*, pág. 76, advierte que esta Ley elevó la rehabilitación a la categoría de ordenación general de la economía.

⁵⁰¹ D. Sibina Tomás, “Mercado, cohesión social y renovación urbana”, págs. 100-101, propugna la creación de empresas públicas de rehabilitación que formulen proyectos de rehabilitación de las condiciones básicas de seguridad, funcionalidad y habitabilidad.

Descendiendo a las leyes sectoriales, hemos visto que las mismas recogen las dos modalidades de competencias obligatorias, así como competencias potestativas y competencias exclusivas con sujeción. Sin lugar a dudas, las competencias obligatorias legales –que, en ocasiones, son configurados como competencias potestativas- son amplísimas, existiendo ejemplos de funciones de servicio público –gestión de vivienda-, de funciones de fomento –planes municipales de vivienda, etc.- y, sobre todo, de funciones de policía, si bien, una vez más, la potestad sancionadora es limitada.

Dicho esto, se ha denunciado que las Comunidades han ignorado el importante papel que los ayuntamientos podrían jugar en este sector. La vivienda constituye un campo de actuación particularmente incardinado en las finalidades que ha de perseguir la actividad municipal. Esta actividad debe primar la satisfacción de las necesidades de la población, especialmente de las capas de la sociedad más desfavorecidas, que son las que más difícil tienen el acceso a una vivienda⁵⁰². Cuestión distinta es si la actividad desarrollada por los municipios debe centrarse en viviendas destinadas a la venta o viviendas destinadas al arrendamiento⁵⁰³, siendo esta última la opción por la que se ha inclinado el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, aprobado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.

⁵⁰² En este sentido, A. Domínguez Vila, “El derecho constitucional a la vivienda. Teoría y práctica (II)”, págs. 115, 116 y 118-119.

⁵⁰³ A. Domínguez Vila, “El derecho constitucional a la vivienda. Teoría y práctica (II)”, págs. 120-121, aporta diversos argumentos para defender que los ayuntamientos deben centrar su actividad en viviendas destinadas al alquiler.

CAPÍTULO TERCERO. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES COMPARTIDAS

1. Concepto y tipos

La doctrina utiliza con frecuencia el término de competencia compartida, para referirse a aquella competencia “en cuyo ejercicio intervienen distintos sujetos públicos en diversos momentos o aspectos”⁵⁰⁴.

Partiendo de esta definición, se constata que existen supuestos en los que la Administración –en nuestro caso, el municipio- no adopta su decisión de forma autónoma o exclusiva respecto de las restantes Administraciones, sino que, de algún modo, está presente otra Administración; se produce la intervención o actuación más o menos intensa de otra Administración.

Tres son los escenarios que nos podemos encontrar. En el primero de ellos, la Administración municipal inicia y/ o tramita y/ o resuelve un procedimiento -estamos ante un procedimiento propio de la Administración municipal- en el que va a participar otra Administración. Es lo que vamos a llamar competencia compartida con trámite de participación (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 2). En segundo lugar, estaría la competencia compartida con órgano mixto de coordinación (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 3). Aquí pueden suceder dos situaciones bien diferentes. Por un lado, podemos estar ante supuestos en los que la Administración municipal forma parte de órganos interadministrativos que adoptan decisiones sobre asuntos de su competencia. Por otro lado, la Administración municipal puede formar parte de consorcios legales que ejercerán competencias municipales. Estos órganos mixtos ejercen competencias municipales, sin perjuicio de que puedan desempeñar, además, competencias de otras Administraciones. El tercer y último escenario es el referido a la competencia compartida por medio de un control (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 4). En este caso, la actividad municipal estaría sujeta a un control que lleva a cabo otra Administración.

Dicho esto, puede concluirse que las competencias compartidas son competencias municipales, en las que la decisión no es adoptada única y exclusivamente por el correspondiente ayuntamiento (como sí sucede en las competencias exclusivas. Véase, *supra*, parte primera, capítulo segundo, especialmente, 1), al existir una intervención de otra Administración o al ser tomada en común con otras Administraciones públicas. No obstante, nos interesa llamar la atención sobre un punto concreto: la competencia compartida está en la ley. Subrayamos esta circunstancia, con la clara intención de distinguir las competencias compartidas de las competencias “de ejercicio voluntariamente compartido”. Un ejemplo de estas últimas serían las fórmulas asociativas, como las mancomunidades o los consorcios voluntarios.

A continuación, estudiaremos cada una de estas tres modalidades de competencias compartidas. No obstante, antes de hacerlo, debemos advertir que es el legislador el que configura esa competencia compartida. Una misma competencia compartida puede construirse, pro ejemplo i) a través de un informe o una autorización (*infra*, parte primera,

⁵⁰⁴ R. Entrena Cuesta, “Las competencias de las entidades locales”, pág. 94. L. Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 160, al analizar los tipos de competencias dentro de una misma Administración, identifica las competencias compartidas con aquellos casos en los que la competencia es atribuida a varios órganos en distintas fases de ordenación.

capítulo tercero, en 5.1.1 y 5.1.3.2 y en 5.12.1.2 y 5.12.3.2) o ii) a través de una aprobación o una autorización (*infra*, parte primera, capítulo tercero, en 5.16.2.1 y 5.16.2.2 y en 5.19.3.1 y 5.19.3.2). Por tanto, la competencia es compartida, pero el legislador somete la competencia a distintas técnicas de compartición. También sucede que la competencia compartida va unida a la obligación de respetar la planificación sectorial (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.20.1) o puede ocurrir que la competencia compartida se tenga que ejercitar de conformidad con los criterios fijados en la legislación sectorial (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.15.1).

2. Las competencias compartidas con trámite de participación

2.1. Concepto y fundamento

La competencia exclusiva, como ya sabemos, es aquella competencia municipal en el que el ayuntamiento tramita y adopta la resolución, sin intervención de otra Administración. Por el contrario, la competencia con trámite de participación es, precisamente, aquella en que se produce una intervención o participación ajena (Administración estatal, autonómica, etc.) durante la tramitación de un procedimiento administrativo que instruye y resuelve el ayuntamiento.

Estamos ante una competencia que el municipio no puede ejercer de forma separada o autónoma, siendo necesario dar voz a otras Administraciones durante alguna fase del procedimiento administrativo. Esa otra Administración va a ser, por lo general, la autonómica y, en menor medida, la estatal u otra entidad local. Además, como tendremos ocasión de ver, la intensidad de los efectos de ese trámite son variables, pudiendo llegar a quedar la Administración municipal vinculada por el sentido de la intervención supramunicipal (estatal, etc.).

Esta participación se realiza sin necesidad de que las Administraciones supramunicipales tengan que integrarse en el aparato administrativo del municipio. Se trata, por tanto, de una intervención desde fuera de la Administración que tramita el procedimiento –la municipal–.

Se puede concluir que la competencia municipal se concreta en una facultad decisoria, pero que la misma no debe ejercitarse mientras no se produzca ese trámite que implica la participación de otra Administración. En este sentido, hay que afirmar que el envés de esta competencia municipal con trámite de participación es la participación municipal en los procedimientos estatales o autonómicos (al respecto, *infra*, parte primera, capítulo quinto).

En cuanto a la razón por la que la ley sectorial introduce ese “trámite de participación”, ésta sería la existencia de intereses supramunicipales. De este modo, se pretende proteger esos intereses, de forma que la Administración interviniente pueda hacer valer sus intereses.

2.2. Trámites de participación

Al objeto de determinar cuál es el posible trámite a través del cual la Administración estatal, autonómica, etc., puede participar en un procedimiento administrativo municipal, resulta preciso acudir a la Ley 30/1992 (y, a partir de ahora, a la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Esta norma regula el procedimiento administrativo y distingue tres fases: la iniciación, la instrucción –que tiene por objeto la determinación, conocimiento y comprobación de los datos sobre los que deba pronunciarse la resolución (art. 78.1. En un sentido análogo, art. 75.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre)– y la finalización. Estas fases son estudiadas con algo más de

detenimiento en el capítulo dedicado a la participación municipal en el ejercicio de competencias estatales y autonómicas (*infra*, parte primera, capítulo quinto, 2.2). No obstante, nos interesa resaltar algunos aspectos singulares que se producen en el ámbito de las competencias compartidas con trámite de participación, todos ellos relacionados con los informes [véase, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 2.2, ii)] y, en menor medida con la audiencia.

i) La primera cuestión sobre los informes que debemos subrayar es la trascendencia que en este sector tiene los informes vinculantes. Los informes vinculantes aquellos en los que el órgano administrativo competente para decidir está obligado a resolver en el sentido propuesto por el órgano informante. Además, de acuerdo con la Ley 30/1992, la regla general es que los informes, salvo disposición legal en contrario, sean facultativos y no vinculantes (art. 83.1. En idéntico sentido: art. 80.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre). Todo lo que acabamos de decir tiene gran trascendencia, como vamos a señalar inmediatamente. De acuerdo con la legislación sectorial que vamos a estudiar, los informes emitidos por otras Administraciones suelen ser vinculantes. Es decir, aquí la norma general prevista en la Ley 30/1992 (y también en la Ley 39/2015) se transforma en una excepción.

La doctrina se ha detenido especialmente a valorar los efectos propios del informe vinculante y algunos autores han afirmado, con razón, que estamos ante una auténtica co-decisión o competencia compartida entre el órgano activo –órgano decisor- y el órgano consultivo⁵⁰⁵. Aún hay más, ya que una parte de la doctrina entiende que el informe vinculante equivale sustancialmente a una autorización o aprobación, constituyendo un requisito de validez⁵⁰⁶. Es decir, a los ojos de una parte de la doctrina, estaríamos ante una técnica de control que conduce a que el acto local sea un simple reflejo de la voluntad de la Administración informante, ya que el contenido y dirección del informe sustituye a la decisión informada⁵⁰⁷. Si bien es cierto, que los informes vinculantes son, sin duda, un trámite procedimental especialmente intenso – el informe, como dijimos, condiciona la resolución que se adopte⁵⁰⁸ -, que puede quedar bastante cerca de los controles, sin embargo, los informes no

⁵⁰⁵ E. García de Enterría y T.-R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, pág. 510; R. Parada Vázquez, en *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudios, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, pág. 300 y en *Derecho Administrativo*, Tomo II, pág. 213; J. Rodríguez-Arana y M. A. Sendín, *Derecho administrativo español*, Tomo II (acto administrativo, procedimiento administrativo y revisión de la actuación administrativa), pág. 227 y J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo II, págs. 65-66. F. Garrido Falla y J. M. Fernández Pastrana, *Régimen Jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (un estudio de las Leyes 30/1992 y 4/1999)*, pág. 318, hablan de la existencia de “una suerte de competencia concurrente entre el órgano activo y el consultivo”.

⁵⁰⁶ A. Gallego Anabitarte y A. Menéndez Rexach, *Acto y Procedimiento Administrativo (Lecciones de Derecho Administrativo 2)*, pág. 246. En parecidos términos, L. Morell Ocaña, *El régimen local español*, pág. 84. R. Bocanegra Sierra, “Nueva configuración de la tutela sobre las corporaciones locales”, pág. 383, llega a afirmar que, en ocasiones, el informe encubre auténticas aprobaciones.

⁵⁰⁷ M. Almeida Cerrada, “La configuración del sistema de controles administrativos sobre los entes locales en el marco de los procesos de reforma estatutaria”, pág. 380 y E. Giménez i Corrons, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, pág. 230 y, en menor medida, págs. 195-199. En esta misma línea: R. Bocanegra Sierra, “Nueva configuración de la tutela sobre las corporaciones locales”, pág. 383. Para J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 347, los informes vinculantes son “un control de oportunidad sobre los actos locales y usa en un sentido muy restrictivo para la autonomía local la institución de la coordinación”.

⁵⁰⁸ A. Menéndez Rexach, “La cooperación ¿un concepto jurídico?”, págs. 19-20, destaca que los informes vinculantes, que pueden responder a razones de coordinación, buscan salvaguardar las competencias de la entidad superior y los intereses que la misma representa.

son, en puridad, una actividad de control, pues no se analiza ninguna resolución local, ni siquiera un proyecto de resolución, ni medida alguna⁵⁰⁹.

También la jurisprudencia ha enjuiciado procedimientos administrativos en los que existen informes vinculantes elaborados por Administraciones distintas a la decisoria, afirmando que estos informes suponen una potestad decisoria enmascarada. En efecto, se opta “por mantener formalmente en manos de una organización la decisión que, sin embargo, materialmente ha sido transferida o se retiene por otra”⁵¹⁰. De este modo, “el contenido de la decisión se elabora por el órgano informante y el que aparece decidiendo cara al público se limita a dar forma o vestidura a aquella decisión”⁵¹¹. El decisor únicamente podrá apartarse de las sugerencias o razones del informante “por razón de incompetencia”⁵¹².

Analizados los efectos del informe vinculante y a la luz de los distintos tipos de “trámites de participación”, puede concluirse que el informe vinculante implica la forma más intensa y trascendente de compartición competencial, vía trámite de participación. También puede afirmarse que los informes vinculantes implican una compartición competencial de menor calado que las competencias compartidas por controles. En efecto, el Tribunal Constitucional ha declarado que los informes vinculantes nunca podrán suponer un control de legalidad⁵¹³.

Una segunda cuestión relevante de los informes es que los informes emitidos por otras Administraciones, tendrán por fin que la Administración informante exprese su parecer a la vista de sus competencias (art. 83.4)⁵¹⁴. Pues bien, la actividad informadora de esas otras Administraciones, como tendremos ocasión de ver al estudiar la legislación sectorial, no se va a reducir a pronunciarse sobre sus competencias⁵¹⁵. En efecto, existen informes que se pronunciarán sobre los aspectos relacionados con la ley sectorial (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.4.1.2) o el cumplimiento de las prescripciones contenidas en la ley sectorial (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.5.1). En suma, estamos ante informes de adecuación a la ley sectorial (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.6.1), con los que se busca garantizar la legalidad de la actuación municipal (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.8.1). Otros ejemplos nos llevan a referirnos a informes que analizan la necesidad de la actuación municipal y los medios con los que cuenta el municipio para llevar a cabo su actuación (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.12.1.2). Por último, hay informes que únicamente son vinculantes en los aspectos que sean competencias de la Administración informante, lo que nos hace pensar que dichos informes se podrán pronunciar sobre aspectos que no son de la competencia de la Administración informante (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.19.1.1).

⁵⁰⁹ Así lo entiende también J. Tornos Mas, “La actividad de control sobre los entes locales”, págs. 111-112.

⁵¹⁰ STS, de 12 de marzo de 1990, F. D. 4º (RJ 1990/3404).

⁵¹¹ *Idem*. Un ejemplo de lo que acabamos de decir lo encontramos en la STS, de 5 de mayo de 1999, recurso de casación núm. 2.415/1993, F. D. 2º (RJ 1999/3407). De acuerdo con esta resolución, la Administración decisoria no debió aprobar un determinado acto, ya que el informe vinculante emitido por otra Administración era contrario a esa aprobación.

⁵¹² STS, de 23 de septiembre de 1970, cdo. 7º (Ar. 3.890).

⁵¹³ STC 149/1981, de 4 de julio recursos de inconstitucionalidad núms. 1.689, 1.708, 1.711, 1.715, 1.717, 1.723, 1.728, 1.729 y 1.744/1988, F. J. 7º c) (RTC 1991/149).

⁵¹⁴ Incide en esta idea la STC 149/1981, de 4 de julio, recursos de inconstitucionalidad núms. 1.689, 1.708, 1.711, 1.715, 1.717, 1.723, 1.728, 1.729 y 1.744/1988, F. J. 7º c) (RTC 1991/149).

⁵¹⁵ Así lo denuncia, con un ejemplo concreto, J. González i Ballesteros, “Informes preceptivos externos en procedimientos de resolución municipal: límites a la libertad de configuración por el legislador sectorial”.

La penúltima cuestión que queremos señalar en relación con los informes es la de advertir que hemos dado el carácter de informe a todos aquellos supuestos en los que la legislación sectorial requiere que la Administración estatal, autonómica,... emita, en relación con un procedimiento municipal, el oportuno dictamen o que alguna de ellas (o todas ellas) sea consultada. Así, hemos considerado que los dictámenes o consultas (estos términos son utilizados, por ejemplo, en *infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.8.1) y los informes son términos análogos o sinónimos o, en su defecto, que los dictámenes o consultas son subespecies dentro de la categoría “informe”.

El último tema relativo a los informes en el que nos detendremos es en el tratamiento que éstos reciben en la legislación sectorial. Las normas contemplan la existencia de informes vinculantes (5.1.1 –en ocasiones, se utiliza el término informe determinante⁵¹⁶-, 5.2.1 –se alude a informes favorables-, 5.4.1.2 –en ocasiones, se utiliza el término informe favorable-, 5.6.1, 5.7.1, 5.8.1, 5.9.1 –en ocasiones, se utiliza el término informe favorables-) y no vinculantes (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.1.1, 5.2.1, 5.4.1.2, 5.5.1, 5.6.1, 5.7.1, 5.8.1, 5.9.1, 5.12.1.2, 5.13.1, 5.16.1, 5.19.1, 5.20.1.1, 5.21.1.2 y 5.22.1 –no obstante, en este caso, el municipio deberá motivar al órgano informante las razones por las que discrepa del informe-, 5.10.1 –se alude a informe favorable-, 5.11.1.2 –en ocasiones, se utiliza el término informe favorable-, 5.13.1, 5.13.1, 5.15.1, 5.18.1, 5.19.1.1 –en ocasiones, se utiliza el término informe favorable-, 5.19.1.1, 5.20.1.2, 5.21.1.2 –en ocasiones, se utiliza el término informe favorable -y 5.22.1). Asimismo, las leyes sectoriales delimitan el objeto de los informes o, dicho con otras palabras, concretan su contenido (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.1.1, 5.4.1.2, 5.5.1, 5.6.1, 5.8.1, 5.9.1, 5.12.1.2, 5.13.1, 5.19.1.1, 5.21.1.2 y 5.22.1). Además, las leyes sectoriales justifican la necesidad de estos informes y lo hacen atendiendo a la necesaria coordinación (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.4.12, 5.7.1, 5.19.1.1, 5.20.1.1, 5.22.1). De este modo, se buscaría que la actuación autonómica sea compatible con la actuación autonómica y la unidad del sistema.

Otro aspecto que nos interesa enfatizar son algunos temas relacionados con los informes vinculantes o favorables. En primer lugar, algunas leyes sectoriales llegan a limitar el carácter vinculante de los informes a supuestos determinados⁵¹⁷ (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.8.1 –el informe es vinculante cuando implique la denegación de la licencia municipal o la adopción de medidas correctivas- 5.11.1.2 y 5.13.1 –el informe únicamente será vinculante cuando éste formule determinados reparos o imponga medidas correctoras-) y otras determinan las consecuencias del informe vinculante (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.1.1 –revisión del planeamiento- y 5.9.1). En segundo lugar, se establecen ciertas exigencias en torno a los informes desfavorables, como que deberán indicar las normas vulneradas (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.1.1 y 5.4.1.2) o indicar los extremos que deben ser objeto de corrección o ampliación (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.4.1.2). En tercer lugar, será nulo el acto municipal que no se atenga a lo previsto en el informe

⁵¹⁶ O. Herráiz Serrano, “La asunción por la legislación aragonesa de ordenación del territorio de la categoría de los informes determinantes para el Estado”, pág. 284 y ss., a la luz de algunas disposiciones, se refiere al informe determinante que sería una figura intermedia entre el informe vinculante y el no vinculante. También E. Desdentado Daroca, “Artículo 83. Evacuación”, pág. 526, hace referencia a esta figura.

⁵¹⁷ J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo II, pág. 64 distingue entre los informes vinculantes en un sentido estricto (obliga al órgano solicitante a atenerse a lo informado en todos sus extremos) y los informes obstativos (sólo vinculan en cuanto a la oposición o parecer negativo que puedan expresar, es decir, estaríamos en presencia de una especie de veto). El propio Tribunal Constitucional tiene dicho que un informe vinculante implica que los procedimientos administrativos “quedan condicionados y sometidos al informe” [STC, 46/2007, de 1 de marzo, recurso de inconstitucionalidad núm. 3.165/1999, F. J. 10º (RTC 2007/46)].

favorable previo (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.8.1 y 5.11.1.2). En cuarto y último lugar, el informe puede fijar algún tipo de obligación para el beneficiario (o solicitante) de la actuación municipal (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.11.1.2).

ii) Por otro lado, hay que señalar que la vinculación existente entre el trámite de audiencia y el derecho a ser oído, ha hecho que tratemos como supuestos de audiencia a todos aquellos casos en los que la ley sectorial exige que la Administración estatal, autonómica, etc., sea oída (por ejemplo, *infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.19.1.2).

3. Las competencias compartidas con órganos mixtos de coordinación

3.1. Concepto

Son varios autores los que han tratado de definir lo que denominan como competencias mixtas o lo que estudian como un tipo de competencia compartida. ENTRENA CUESTA describe a las competencias mixtas como aquellas que se ejercitan conjuntamente por el municipio y otro ente⁵¹⁸. LLISSET BORRELL reconoce la existencia de la competencia mixta que sería aquella que es atribuida a varios titulares y que han de ejercer conjuntamente o complementariamente⁵¹⁹. BALLESTEROS FERNÁNDEZ considera que son competencias compartidas aquellas que se ejercen por la Administración estatal o la autonómica y la local mediante la constitución de entes instrumentales⁵²⁰.

Partiendo de estas tres definiciones, en las próximas páginas vamos a hacer referencia a dos situaciones diferentes. Por un lado, a los órganos colegiados en los que se integran representantes de varias Administraciones y que tienen naturaleza decisoria y no simplemente consultiva o deliberante (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 3.3). Por otro lado, aludiremos a entes instrumentales, dotados de personalidad jurídica, que van a ejercer en común competencias de varias Administraciones. De esta forma, varios municipios entre sí o uno o varios municipios con otra Administración territorial superior (bien la estatal, bien la autonómica, bien la provincial –una sola, dos de ellas o incluso las tres al mismo tiempo-) van a ejercitar sus competencias en común, esto es, las van a desempeñar conjuntamente (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 3.4).

Hay que resaltar que la doctrina ha advertido de la existencia de entidades de carácter mixto con competencias decisorias (y vinculantes) o de gestión⁵²¹. Asimismo, se ha implantado el término de “Administración mixta” para referirse a aquellas organizaciones que ejercen sus competencias conjuntamente o en común⁵²², sin que, además, esta organización se integre en la estructura administrativa de ninguna de las Administraciones que forman parte la misma⁵²³.

⁵¹⁸ R. Entena Cuesta, “Las competencias de las entidades locales”, pág. 94.

⁵¹⁹ F. Lliset Borrell, *Manual de Derecho Local*, pág. 489.

⁵²⁰ A. Ballesteros Fernández, *Manual de Administración Local*, pág. 634.

⁵²¹ M. Sánchez Morón, “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, págs. 26 y 28. Asimismo, hay que comentar que E. Alberti i Rovira, “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, distingue entre órganos mixtos de coordinación y órganos mixtos de cooperación. Los primeros serían órganos meramente deliberantes o consultivos (págs. 148-149) y los segundos tendrían funciones decisorias o ejecutivas, lo que implica el ejercicio mancomunado de funciones (pág. 161).

⁵²² S. Díez Sastre, “La administración mixta en España”, pág. 144.

⁵²³ J. M. Rodríguez de Santiago, *Los convenios entre Administraciones Públicas*, págs. 319 y 332. Un ejemplo de estas organizaciones mixtas serían los consorcios y las mancomunidades (pág. 327).

3.2. Cooperación y coordinación

Al estudiar las competencias exclusivas con sujeción hemos tenido ocasión de estudiar la coordinación y, en menor medida, la cooperación (*supra*, parte primera, capítulo segundo, 4.2. Véase también *infra*, parte primera, capítulo quinto, 3.2). Dijimos entonces, que la cooperación se caracteriza por el hecho de que las relaciones interadministrativas se desarrollan en pie de igualdad; por el contrario, la coordinación destaca por una cierta imposición. Otro aspecto que conviene resaltar es que la cooperación se configura como la norma general en las relaciones entre las Administraciones públicas y la coordinación es la regla excepcional, de modo que sólo se acudirá a la coordinación si la cooperación se mostrase como una técnica insuficiente. También hemos incidido ya en que uno de los mecanismos a través de los cuales se manifiesta la coordinación es la planificación (sobre la planificación: *supra*, parte primera, capítulo segundo, 4.3). Pues bien, cómo tendremos ocasión de ver, una de las características de estos órganos mixtos de coordinación (sobre todo de los órganos colegiados interadministrativos) es, precisamente, la elaboración y aprobación de planes que vincularán a las Administraciones que formen parte de dichos órganos (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.12.2, 5.19.2.2 y 5.20.2).

3.3. Órganos mixtos de coordinación: Órganos colegiados interadministrativos

Los órganos administrativos pueden ser clasificados desde distintas perspectivas⁵²⁴. La clasificación más habitual es la que distingue estos órganos en función de la titularidad del órgano y del sistema de formación de la voluntad del órgano, diferenciándose entre órganos individuales y órganos colegiados⁵²⁵.

Los órganos colegiados son aquellos en los que la titularidad de los mismos recae en varias personas físicas (véase, por estar conectado con este tema, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 1.3.3), las cuales concurren simultáneamente en el ejercicio mismo de la función que el órgano tenga atribuida y participan en la formación de la voluntad de esos órganos⁵²⁶, mediante la correspondiente votación de sus miembros y lo hacen en pie de igualdad⁵²⁷.

No obstante, existen distintos tipos de órganos colegiados⁵²⁸. A nuestros efectos, nos fijaremos en aquellos órganos colegiados en los que existe representación de varias Administraciones públicas e, incluso, de los agentes sociales⁵²⁹.

⁵²⁴ J. González Pérez, *Manual de Procedimiento Administrativo*, págs. 128-129 y F. López-Nieto y Mallo, *El Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas*, pág. 273, clasifican los órganos administrativos atendiendo a diversos criterios.

⁵²⁵ Dos magníficas monografías se han publicado en los últimos años al respecto. Nos estamos refiriendo a E. Carbonell Porras, *Los órganos colegiados* [especialmente lo relativo al concepto de órgano colegiado (pág. 29 y ss.) y a los tipos de órganos colegiados (págs. 45-51)] y J. Valero Torrijos, *Los órganos colegiados. Análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico-administrativo vigente* (tiene especial interés, a nuestros efectos, la parte dedicada al estudio de la recientemente derogada Ley 30/1992, en concreto, las págs. 489-678).

⁵²⁶ R. Parada Vázquez, *Derecho Administrativo*, Tomo II, pág. 32. J. M. Trayter Jiménez, “Los órganos colegiados en el momento presente”, pág. 305, subraya que entre los miembros del órgano colegiado existe una relación horizontal.

⁵²⁷ R. Entrena Cuesta, *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen 1/2, 11ª ed., pág. 53.

⁵²⁸ R. Parada Vázquez, *Derecho Administrativo*, Tomo II, págs. 34-35, distingue entre órganos colegiados comunes, órganos colegiados compuestos y órganos colegiados participados. L. Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, pág. 153, diferencia entre órganos de gobierno,

Pues bien, estos órganos colegiados que están integrados por diversas Administraciones no tiene por fin la mera consulta o deliberación (cómo son los previstos en el art. 58.1 LBRL. Sobre este precepto, véase *infra*, parte primera, capítulo quinto, 3.2), sino la adopción de decisiones que les vinculan a la hora de ejercer sus competencias y, en este último caso, estaremos en presencia de competencias compartidas con órganos mixtos de coordinación. Estos órganos mixtos que adoptan la forma de órganos interadministrativos no sólo están presentes en el ámbito local, puesto que existen órganos de composición mixta para resolver los conflictos que puedan suscitarse entre el Estado y Comunidades autónomas⁵³⁰.

La LBRL regula los órganos de cooperación interadministrativa. En efecto, como podremos comprobar al tratar la participación de los municipios en el ejercicio de las competencias estatales o autonómicas (*infra*, parte primera, capítulo quinto, 3.2), la Ley de Bases, en su art. 58, desarrolla la cooperación orgánica, que se instrumenta a través de órganos deliberantes o consultivos que actúan como foros de diálogo. Debemos destacar en este momento que estos órganos, en ningún caso, tienen capacidad de decisión. Esto nos hace pensar que, como acabamos de afirmar, existen órganos interadministrativos que pueden adoptar decisiones. Así, una parte de la doctrina destaca que efectivamente existen este tipo de órganos, los cuáles responderían a una razón muy concreta: la coordinación⁵³¹.

En el Derecho Positivo se contempla la existencia de esta tipología de órganos mixtos de coordinación. En concreto, la Ley madrileña de régimen local (Ley 2/2003, de 11 de marzo), al establecer las técnicas a través de las cuales se va a instrumentar la coordinación entre las Administraciones locales o entre éstas y la Comunidad de Madrid, cita expresamente a las “comisiones mixtas u órganos ad hoc” [art. 119 c)]. Además, nuestro ordenamiento, como veremos, contiene ejemplos de órganos colegiados interadministrativos en los que, además de deliberar, se adoptan decisiones.

Por tanto, se puede concluir, en una primera aproximación, que estaremos en presencia de órganos mixtos de coordinación que adoptan la forma de órganos colegiados interadministrativos cuando éstos tengan capacidad de decisión. Con razón, se ha llegado a decir que los instrumentos y mecanismos de coordinación “resultan de todo inútiles... si

burocráticos y órganos administrativos. J. J. Díez Sánchez, “Los órganos colegiados en la Ley 30/1992”, pág. 374, y J. M. Trayter Jiménez, “Los órganos colegiados en el momento presente”, pág. 306, plantean distintas clasificaciones (en función de la composición, desde el punto de vista funcional, atendiendo a la Administración a la que pertenecen o desde la perspectiva de la integración o no en la estructura administrativa).

⁵²⁹ L. Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, pág. 153 y este mismo autor, en “Los órganos administrativos: particular referencia a los órganos colegiados (Título II)”, pág. 91, los califica como órganos con participación representativa, ya que en los mismos se integran representantes de intereses sociales y económicos. En sentido parecido, L. Parejo Alfonso, A. Jiménez-Blanco y L. Ortega Álvarez, *Manual de Derecho Administrativo*, pág. 313. Por otro lado, estamos ante órganos que no se integran en la estructura jerárquica [L. Cosculluela Montaner, “Los órganos administrativos: particular referencia a los órganos colegiados (Título II)”, pág. 92].

⁵³⁰ Así lo demuestra J. Tornos Mas, en su trabajo “Órganos mixtos de colaboración y resolución de la conflictividad”.

⁵³¹ A. Menéndez Rexach, “Garantías de la igualdad en el Sistema Nacional de Salud: Técnicas de cohesión y cuestiones pendientes”, págs. 192-193, califica al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud como un órgano de coordinación. Pues bien, estas funciones coordinadoras del Consejo tendrían un punto en común: la capacidad de decisión (págs. 193 y 200). Este mismo autor, en otro trabajo, afirma que un órgano de coordinación es un órgano con facultad decisoria (A. Menéndez Rexach, “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”, pág. 240). Del mismo modo, C. Fernández Rodríguez, “Los entes locales y las relaciones interadministrativas”, pág. 192, enumera las técnicas de coordinación, entre las que estarían las orgánicas, que serían entidades de carácter mixto y con competencias decisorias o de gestión.

carecen de funciones decisorias”⁵³². De este modo, las competencias municipales se canalizan a través de un órgano en el que están representadas varias Administraciones públicas, órgano al que se le reconocen competencias decisorias en base a que el mismo se configura como un medio de coordinación⁵³³.

La legislación sectorial que veremos más adelante nos aporta algunos pocos ejemplos de órganos (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.2.2, 5.3.1, 5.8.2, 5.12.2, 5.17.1, 5.19.2.1, 5.20.2), siendo especialmente relevante uno en el que se prevé que el voto de calidad en caso de empate recaiga en el municipio (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.12.2).

3.4. Órganos mixtos de coordinación: consorcios legales⁵³⁴

El consorcio está integrado por varias Administraciones y puede tener su origen en una norma –“consorcios legales”- o en un convenio⁵³⁵. En todo caso, la doctrina ha visto en los consorcios una técnica orgánica de coordinación⁵³⁶.

Las formas consorciadas se utilizan con un objeto muy concreto: la gestión de ciertos servicios públicos⁵³⁷. En estos casos, las competencias municipales se gestionan directamente por entes –consorcios- de los que forman parte otras personas jurídico-públicas, incluso personas privadas⁵³⁸. De este modo, los consorcios comparten, junto a las competencias municipales, competencias autonómicas y/ o estatales⁵³⁹.

Descendiendo un poco más, el empleo de los consorcios sería admisible en dos supuestos⁵⁴⁰: i) cuando la norma, al existir un interés supralocal, no atribuya competencias propias directamente a los municipios, sino al consorcio y ii) cuando se trate de gestionar

⁵³² F. González Navarro, *Procedimiento administrativo local*, tomo I, pág. 200.

⁵³³ La STS, de 18 de julio de 1997, recurso de apelación 6333/1992, F. D. 4º (RJ 1997/6123), aborda las diferencias entre los órganos de coordinación y los órganos de cooperación.

⁵³⁴ Sobre esta figura nos remitimos a la monografía de E. Nieto Garrido, *El Consorcio administrativo* y a los trabajos de F. A. Castillo Blanco, “Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración a la luz de la nueva legislación de régimen local”; F. Lliset Borrell, *Manual de Derecho Local*, págs. 289-302 y M. Rebollo Puig, “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”. Por otro lado, J. I. Morillo-Velarde Pérez, “Mancomunidades y asociaciones de municipios”, págs. 1.610-1.611, pone el acento en la equivocidad del término consorcio, ya que el mismo da amparo a figuras jurídicas de contenido muy diverso.

⁵³⁵ J. M. Rodríguez de Santiago, *Los convenios entre Administraciones Públicas*, pág. 328.

⁵³⁶ C. Fernández Rodríguez, “Los entes locales y las relaciones interadministrativas”, pág. 192.

⁵³⁷ P. Menéndez García, “Reflexiones institucionales sobre los Consorcios”, pág. 1.985, señala que el fin de los consorcios es la consecución de un fin colectivo o de interés común. J. I. Morillo-Velarde Pérez, “Mancomunidades y asociaciones de municipios”, pág. 1.612, afirma que, a la luz del art. 87 LBRL, los consorcios persiguen fines de interés común (en los convenios interadministrativos) o fines de interés público que son concurrentes con los de las Administraciones públicas (en los consorcios con entidades privadas sin ánimo de lucro). Por último, V. Gutiérrez Colomina, “La perspectiva legislativa y de actuación autonómica de los consorcios como instrumentos de coordinación interadministrativa”, págs. 228-231, estudia las razones que justifican la creación de un consorcio.

⁵³⁸ F. López Menudo, “Servicios municipales y gestión concertada”, pág. 33, recoge diversos ejemplos de consorcios con entidades de interés público sin ánimo de lucro.

⁵³⁹ En este mismo sentido, C. Barrero Rodríguez, en “Artículo 44”, págs. 1.040-1.041 y en “Una nueva aproximación a las entidades supramunicipales ante la posible reforma del régimen local”, pág. 141 y en “Los conceptos de Mancomunidades y Consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones”, págs. 110-111.

⁵⁴⁰ Seguimos en este punto las observaciones realizadas por F. Velasco Caballero, “Autonomía y diferenciación en la organización local”, págs. 179-180.

competencias concurrentes –en el marco del art. 10.2 LBRL, precepto que determina los supuestos en que es posible la coordinación-.

Los consorcios legales que veremos al estudiar las legislación sectorial (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.1.2, 5.19.2.2 y 5.21.2) se concentran en muy pocas materias. No obstante, esto no impide que haya la previsión de consorcios legales en otras leyes. Por ejemplo, la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, regula los consorcios legales y crea varios de ellos (art. 61 y, por conexión, arts. 85, 108-110 y 124).

En todo caso, la utilización de formas consorciadas no está exenta de ciertas críticas, ya que el consorcio dificulta la “identificación precisa de una organización pública (cada una con su propia legitimación democrática) que gestiona cada competencia y es responsable de cada actuación”⁵⁴¹, de tal manera, que cada autoridad responda de su gestión ante sus propios electores. En esta línea, el ejercicio de competencias municipales, vía consorcio, no es plenamente reconducible a los cargos electos locales y de ahí su posible cuestionamiento, ya que podría entrar en confrontación con el art. 140 CE⁵⁴². No hay que olvidar que, vía consorcio, se estaría atribuyendo el ejercicio de competencias a un órgano administrativo común, cuyas resoluciones se tienen por propias de todas y cada una de las esferas implicadas⁵⁴³.

4. Las competencias compartidas por controles

Existen competencias compartidas cuya característica principal es la existencia de controles que realizan otras Administraciones sobre los municipios. Estos controles no son una novedad de la LBRL. Todo lo contrario, puesto que nuestro Derecho histórico está repleto de ejemplos de controles que las Administraciones territorialmente superiores usaban en relación con la actividad municipal. Del mismo modo, en el Derecho comparado existen mecanismos de control de naturaleza administrativa sobre los municipios⁵⁴⁴.

⁵⁴¹ Cit., F. Velasco Caballero, “Autonomía y diferenciación en la organización local”, pág. 194.

⁵⁴² Cit., F. Velasco Caballero, “Autonomía y diferenciación en la organización local”, págs. 179-180, máxime cuando se lleve a cabo un traslado completo de una competencia sectorial municipal.

⁵⁴³ Esta consideración la realiza S. Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo III, pág. 246, pero la hace al abordar el concepto de Administración mixta. Este mismo autor, en su obra *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Tomo I, pág. 277 y ss., estudia la Administración mixta en el Derecho comparado (en Italia y en Alemania). Por otro lado, la idea de actividades públicas y órganos mixtos está presente a lo largo del estudio de E. Albertí i Rovira, titulado “La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre Administraciones”.

⁵⁴⁴ En relación con los controles existentes en Alemania: R. Bocanegra Sierra, “Nueva configuración de la tutela sobre las corporaciones locales”, pág. 382; J. L. Carro Fernández-Valmayor, “El régimen local alemán. Una introducción general”, pág. 234; A. de Marcos Fernández, “Estudios comparados. Relaciones interadministrativas: control o tutela sobre el ejercicio de competencias por parte de los entes locales”, págs. 678 y 683; S. Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, tomo II, 2ª ed., pág. 276; L. Parejo Alfonso, *Estado social y Administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, pág. 211 y ss.; J. M. Rodríguez de Santiago, “El régimen local de la República federal alemana antes y después de la Reforma del federalismo de 2006”, págs. 281-282 y J. M. Rodríguez de Santiago (coord.) *et alii*, en “Informes nacionales. Alemania”, págs. 92 y ss., 121, 124 y 128-130.

En cuanto a los controles permitidos en el Derecho italiano: R. Bocanegra Sierra, “Nueva configuración de la tutela sobre las corporaciones locales”, págs. 381-382; A. Galán Galán (coord.) *et alii*, “Informes nacionales. Italia”, pág. 285 y ss.; A. de Marcos Fernández, “Estudios comparados. Relaciones interadministrativas: control o tutela sobre el ejercicio de competencias por parte de los entes locales”, págs. 678 y 683; L. Medina Alcoz, “La distribución de competencias sobre entes locales en la República italiana”, págs. 319-321 y 329; J. L. Rivero Ysern, “El sistema de control de los actos y acuerdos locales y su relación con el

Por último, hay que advertir que nuestro Derecho histórico se ha utilizado el término tutela y no el de control. Se ha indicado que estamos ante términos análogos desde el punto de vista jurídico; si bien a día de hoy se utiliza la palabra “control”, dado el carácter peyorativo de la palabra “tutela”⁵⁴⁵.

4.1. Concepto de control

Podemos considerar que un control es un enjuiciamiento singular de los actos y la actividad (o inactividad) municipal. En este sentido, el control supone una comparación de los actos o acciones municipales con un parámetro. El control permite adoptar medidas para que los actos o la actividad municipal se ajusten a lo que hemos venido en calificar como parámetro⁵⁴⁶.

Conforme a lo que acabamos de ver, se pueden distinguir dos fases⁵⁴⁷. En primer lugar, la Administración controladora, una vez que conoce un acto municipal o una determinada inactividad, va realizar un juicio comparativo. En segundo lugar, una vez llevado a cabo este juicio, la Administración controladora podrá dar su visto bueno al acto o actividad municipal en el caso de que el juicio sea favorable o conforme. Por el contrario, si el juicio es desfavorable, la Administración controladora podrá adoptar medidas correctoras, al considerar que la actuación municipal es disconforme.

Dicho esto, la cuestión sobre la que nos debemos interrogar sería la de encontrar el título formal que legitima el control. Los controles no pueden presumirse, sino que la actividad controladora tiene que estar amparada en un título y ese título va ser la ley⁵⁴⁸. El argumento para sostener esta afirmación la encontramos en la Carta Europea de Autonomía Local, que dispone que “[t]odo control administrativo sobre las Entidades locales no puede ser ejercido sino según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por Ley” (art. 8.1).

sistema de definición de las competencias locales”, págs. 3.302-3.311 y S. Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, tomo II, 2ª ed., pág. 275.

En cuanto a los controles permitidos en el Derecho francés: J. L. Rivero Ysern, “El sistema de control de los actos y acuerdos locales y su relación con el sistema de definición de las competencias locales”, págs. 3.311-3.319.

R. Parada Vázquez, “La Administración Local en España”, págs. 57-59, estudia la actividad de control sobre los entes locales en Francia, Inglaterra, Italia, Países Bajos y Portugal.

⁵⁴⁵ L. Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 174.

⁵⁴⁶ Al respecto, véase las relevantes observaciones que formula E. Giménez i Corrons, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, págs. 76-85 y 98-101, así como las de M. Almeida Cerredá, “Las relaciones entre las Administraciones Públicas”, pág. 445 y L. Morell Ocaña, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, págs. 291-294.

⁵⁴⁷ E. Alberti Rovira, “Control del Estado sobre las Comunidades Autónomas”, pág. 1.673 y L. Tolivar Alas, *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, pág. 238, se hacen eco de la existencia de dos fases en los procedimientos de control.

⁵⁴⁸ F. Sosa Wagner, *Manual de Derecho Local*, pág. 158, alcanza esta misma conclusión tras afirmar que los mecanismos de control “quedan confiados a la ley, pues es ésta la que fija el contenido de la autonomía local y delimita el derecho local de autogobierno”. E. Giménez i Corrons, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, págs. 43, 93-95 y 226-227, reflexiona sobre esta cuestión con mucho más detenimiento.

Otro aspecto que debemos abordar es el fundamento material que justifica el control⁵⁴⁹. Existe una cierta unanimidad en considerar que ese fundamento está en la existencia de intereses supralocales (esto es, intereses situados por encima de los locales) que pueden resultar afectados por la acción municipal⁵⁵⁰. De hecho, el Tribunal Constitucional tiene declarado que “en la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente predominante este último”⁵⁵¹, por lo que el control habrá de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incida en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad⁵⁵². Por tanto, los controles aparecen cuando el interés público rebasa el ámbito de la colectividad local y con los mismos se busca “preservar los intereses públicos de nivel superior frente a las decisiones de las autoridades locales que pudieran dejarlos afectados”⁵⁵³. No obstante, los controles deberán ser proporcionales; deben graduarse en función de la prevalencia de esos intereses. En efecto, el “control administrativo de las Entidades locales debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar” (art. 8.3 de la Carta Europea de Autonomía Local).

Por tanto, los intereses supralocales son la razón esencial en la que se sustenta la existencia de controles administrativos sobre la vida municipal, si bien se ha puesto el acento en otros aspectos, como la función abstracta de velar por el respeto del ordenamiento jurídico estatal o autonómico, la defensa de las competencias respectivas, así como preservar el principio de unidad en la actuación de las Administraciones públicas y el principio de legalidad⁵⁵⁴. En el fondo se busca asegurar la eficacia de un sistema administrativo en el que lo habitual no son las competencias separadas o estancas, sino la concurrencia competencial. Dicho esto, convendría reflexionar sobre si el fundamento material que justifica el control administrativo se puede conseguir con otros mecanismos menos agresivos, como la planificación.

Nos interesa profundizar en un último aspecto, como es la conexión entre unidad y autonomía, todo ello en relación con los mecanismos de control. La Constitución consagra el principio de unidad (art. 2) y el de autonomía. Sin embargo, la autonomía “hace referencia a un poder limitado”. Cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo y en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste dónde alcanza su verdadero sentido⁵⁵⁵. Por tanto, el principio de

⁵⁴⁹ Sobre esta cuestión: E. Giménez i Corrons, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, págs. 43, 96-97 y 226-227.

⁵⁵⁰ STC 4/1981, de 2 de febrero, recurso de inconstitucionalidad núm. 186/1980, F. J. 3º (RTC 1981/4). Entre la doctrina: L. Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución Española”, pág. 183. R. Martín Mateo, “La autonomía local y el sistema normativo español”, pág. 67, considera que “el control legitimará excepcionales intervenciones de otros centros públicos para velar por eventuales intereses generales implicados”, debiendo prevalecer “los que correspondan a comunidades superiores”.

⁵⁵¹ STC 170/1989, de 19 de octubre, recurso de inconstitucionalidad núm. 404/1985, F. J. 9º (RTC 1989/170).

⁵⁵² STC 4/1981, de 2 de febrero, F. J. 3º (RTC 1981/4).

⁵⁵³ L. Morell Ocaña, *La Administración local*, pág. 160. También sostiene este planteamiento L. Parejo Alfonso, *Estado social y Administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, págs. 201, 207-208.

⁵⁵⁴ E. Giménez i Corrons *Los controles administrativos sobre los entes locales*, págs. 226-227; M. A. Grifo Benedicto, *Las entidades locales y las relaciones interadministrativas*, pág. 206 y S. Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, tomo II, 2ª ed., págs. 273-275.

⁵⁵⁵ STC 4/1981, de 2 de febrero, F. J. 3º (RTC 1981/4).

autonomía es compatible con la existencia de controles⁵⁵⁶. En otras palabras, “la autonomía no se garantiza por la Constitución –como es obvio- para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la entidad”, por lo que la potestad de control del Estado o de las Comunidades autónomas –obsérvese que el control municipal tiene un carácter bifronte⁵⁵⁷ - está justificada⁵⁵⁸, sin que los controles puedan ser declarados contrarios a la Carta Magna. En esta misma línea argumental, el Alto Tribunal señala que “es la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes”⁵⁵⁹ y es la Constitución, como consecuencia del principio de unidad y supremacía del interés de la Nación, la que coloca al Estado en una posición de superioridad respecto a las Comunidades autónomas y a las entidades locales⁵⁶⁰. Sin embargo, los “controles genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una situación de subordinación o dependencia cuasi-jerárquica de la Administración del Estado o de otras Entidades territoriales” no son posibles en ningún caso⁵⁶¹.

4.2. Tipos de control

Los controles han sido objeto de diversas clasificaciones⁵⁶². A nuestros efectos, resultan de especial interés las siguientes categorías:

i) Desde el punto de vista del objeto⁵⁶³:

- Controles sobre actos o resoluciones singulares. Se trata de controles que se ejercen, bien sobre simples proyectos de actos o resoluciones, bien sobre actos o resoluciones adoptados a los que les falta pasar –permítasenos el vulgarismo- por un control para que alcancen su plenitud. Entre este tipo de controles se encontrarían las aprobaciones y las autorizaciones (véase, *infra*, parte primera, capítulo tercero, 4.3.1).

- Controles sobre la actividad administrativa. Este control se llevaría a cabo sobre un conjunto de acciones u omisiones. Sería, por ejemplo, el caso de la subrogación (art. 60

⁵⁵⁶ STC 4/1981, de 2 de febrero, F. J. 3º (RTC 1981/4).

⁵⁵⁷ R. Parada Vázquez, “La Administración Local en España”, pág. 61, señala que este carácter bifronte supone que corresponde controlar tanto al Estado como a las Comunidades autónomas, lo que rebaja la responsabilidad de la función controladora. Este pensamiento se podría resumir en el dicho de “los unos por los otros y la casa sin barrer”.

⁵⁵⁸ Precisamente, la dimensión negativa de la autonomía local supone que la autonomía local no puede incidir de forma negativa sobre los intereses generales [STS, de 13 de julio de 1990, F. D. 3º (RJ 1990/6034)].

⁵⁵⁹ STC 4/1981, de 2 de febrero, F. J. 3º (RTC 1981/4).

⁵⁶⁰ *Idem*.

⁵⁶¹ STC 4/1981, de 2 de febrero, F. J. 3º (RTC 1981/4). Asimismo, el Tribunal Supremo ha reiterado la imposibilidad de que existan controles genéricos.

⁵⁶² Abordan esta cuestión, entre otros: M. Almeida Cerrada, “Las relaciones entre las Administraciones Públicas”, págs. 446-447; J. Bermejo Vera, “El control de las decisiones locales”, pág. 540 y ss.; E. Giménez i Corrons, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, pág. 106 y ss. y R. Parada Vázquez, *Derecho Administrativo*, Tomo II, págs. 65-67. El primero de estos autores propone clasificaciones en las que no nos vamos a detener, como: i) administrativos, parlamentarios y judiciales (pág. 540); ii) internos y externos (pág. 541) u iii) ordinarios o generales y extraordinarios o especiales (pág. 541).

⁵⁶³ Al respecto: M. Almeida Cerrada, “Las relaciones entre las Administraciones Públicas”, pág. 446; E. Giménez i Corrons, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, págs. 102-104 y 227 y J. Salas Hernández, “El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial”, págs. 390-391.

LBRL. La subrogación es estudiada en *infra*, parte primera, capítulo tercero, 4.3.2) o la disolución de las Corporaciones locales (art. 61).

ii) Atendiendo al alcance del control⁵⁶⁴

- Control de legalidad. El objetivo de este tipo de control es el de velar por el cumplimiento y el mantenimiento del ordenamiento jurídico, esto es, la observancia de las prescripciones normativas. Se busca que los actos municipales se ajusten a las normas jurídicas y a las disposiciones aplicables. En fin, en palabras del Tribunal Supremo, el cual reitera el contenido de la propia Carta Europea de Autonomía Local, la finalidad del control administrativo es el de asegurar el respeto de la legalidad y de los principios constitucionales⁵⁶⁵.

En estos casos, la actividad de la Administración controladora se reduce a verificar el cumplimiento estricto de los preceptos legales a los que esté subordinado el acto, razón por la que se ha calificado a este tipo de control como reglado y respetuoso con la autonomía local⁵⁶⁶. Es un control de comprobación que no sólo alcanza a la pura adecuación formal a la legalidad, sino que también se extiende a la conformidad sustancial con la legalidad y que, además, es susceptible de un control jurisdiccional posterior⁵⁶⁷.

Entre los múltiples ejemplos de control de legalidad, podemos citar el de la impugnación de actos administrativos previsto en los arts. 65 y 66 LBRL.

- Control de oportunidad. Se trata de un control que se basa en criterios o motivos de conveniencia política, económica o de cualquier otra índole; es un juicio de valor sobre la adecuación del acto al interés público perseguido. Por tanto, se puede concluir que en este control no se enjuicia el acto conforme a parámetros de legalidad, sino de la oportunidad de las medidas previstas en el acto municipal.

Es un control que va más allá del control de legalidad, de tal forma que se ha llegado a afirmar que no es un control de comprobación, sino de sustitución, una auténtica restricción de la capacidad de obrar, ya que se estaría limitando la autonomía del municipio⁵⁶⁸.

Finalmente, hay que destacar que la Jurisprudencia constitucional ha admitido la existencia de estos controles de oportunidad⁵⁶⁹, de la que parece desprenderse que este tipo de

⁵⁶⁴ Sobre este tipo de controles: M. Almeida Cerredá, “Las relaciones entre las Administraciones Públicas”, pág. 446; este mismo autor, en “La configuración del sistema de controles administrativos sobre los entes locales en el marco de los procesos de reforma estatutaria”, pág. 379; V. Escuin Palop, “Notas sobre la autonomía y descentralización a favor de los entes locales”, pág. 772; C. Fernández Rodríguez, “Los entes locales y las relaciones interadministrativas”, pág. 345; E. Giménez i Corrons, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, págs. 108-109 y 227; M. A. Grifo Benedicto, *Las entidades locales y las relaciones interadministrativas*, pág. 204; L. Morell Ocaña, *La Administración local*, págs. 172-175; este mismo autor, en *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, págs. 296-297; M. Pallarés Moreno, “Las relaciones entre el Estado y las Entidades locales en el Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local”, págs. 68-70; L. Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución Española”, pág. 180; R. Parada Vázquez, *Derecho Administrativo*, Tomo II, pág. 66; F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, *Las competencias de las Corporaciones Locales*, págs. 50-52 y L. Tolivar Alas, *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, págs. 99-100.

⁵⁶⁵ STS, de 14 de febrero de 2011, recurso de casación núm. 61/2009, F. D. 2º (RJ 2011/1396).

⁵⁶⁶ STC 4/1981, de 2 de febrero, F. J. 3º (RTC 1981/4).

⁵⁶⁷ *Idem*.

⁵⁶⁸ El Tribunal Constitucional tiene declarado que estos controles no pueden abocar a una compartición en la toma de decisiones que corresponda a la Administración local (STC 4/1981, de 2 de febrero, F. J. 3º (RTC 1981/4), lo que no parece que se haya cumplido.

⁵⁶⁹ STC 4/1981, de 2 de febrero, F. J. 3º (RTC 1981/4).

control tendría un carácter excepcional, quedando prohibidos los posibles controles de oportunidad de carácter genérico⁵⁷⁰. La idea de la excepcionalidad o, más bien, de un ámbito reducido de ejercicio de este tipo de control, también está presente en la Carta Europea de Autonomía Local⁵⁷¹. La Carta señala que este tipo de control será ejercido “respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las Entidades Locales” (art. 8.2 CEAL). Sin embargo, a pesar de esta previsión, la doctrina ha demostrado la existencia de controles de oportunidad en el ámbito de las competencias propias⁵⁷².

iii) En función del momento temporal en que se lleva a cabo⁵⁷³.

- Control previo o *ex ante* o *a priori*. El control se desarrolla antes de que se adopte la decisión. Por tanto, se trataría de un control preventivo. Estamos ante un proyecto de decisión, que es analizado con anterioridad a su conversión en resolución definitiva.

Quedarían encuadradas en este tipo de control, tanto las aprobaciones, como las autorizaciones (sobre estas dos técnicas de control, véase, *infra*, parte primera, capítulo tercero, 4.3.1)⁵⁷⁴, aunque la doctrina discrepa a la hora de considerar a las autorizaciones y a las aprobaciones como controles previos⁵⁷⁵.

- Control posterior, *ex post* o *a posteriori*. El control se lleva a cabo una vez que se ha adoptado la decisión. Se trata de un control represivo. Estamos ante un acto que ha alcanzado su plena validez y ha desplegado toda su eficacia. Igualmente, todos los supuestos de inactividad quedarían bajo el paraguas del control posterior.

El control posterior tiene la ventaja de ser respetuoso con la libertad de acción de los municipios. Por el contrario, la desventaja es clara. El control es poco eficaz si la actividad indeseable se ha producido.

Un claro ejemplo de este tipo de control es la impugnación de actos locales que contempla el art. 65 LBRL.

4.3. Técnicas de control

⁵⁷⁰ STC 4/1981, de 2 de febrero, F. J. 7º (RTC 1981/4).

⁵⁷¹ Esta aseveración la formula A. Sánchez Blanco, “Identidad local e identidad del ciudadano”, pág. 34.

⁵⁷² Por todos, E. Giménez i Corrons, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, págs. 110, 178 y ss. y 184-187. Asimismo, la STS, de 25 de junio de 1997, recurso de apelación 13052/1991, F. D. 4º (RJ 1997/5379), ha admitido la existencia de un “control de oportunidad sobre las decisiones municipales de naturaleza discrecional” en la aprobación de planes urbanísticos, si bien ese control de oportunidad se limita a los supuestos en los que la relación entre el interés local y supralocal se considere que este último es predominante.

⁵⁷³ Al respecto: M. Almeida Cerredá, “Las relaciones entre las Administraciones Públicas”, pág. 446; J. Bermejo Vera, “El control de las decisiones locales”, págs. 541 y 562-573; E. Giménez i Corrons, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, págs. 107-108 y R. Parada Vázquez, *Derecho Administrativo*, Tomo II, págs. 66-67.

⁵⁷⁴ J. Tornos Mas, “La actividad de control sobre los entes locales”, págs. 110-111, califica a la autorización y a la aprobación como una técnica de control previo.

⁵⁷⁵ E. García de Enterría y T.-R. Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, pág. 139, consideran que son intervenciones *ex post*. Asimismo, J. Barcelona Llop, *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, pág. 225; R. Bocanegra Sierra, *Lecciones sobre el acto administrativo*, pág. 50; A. Fanlo Loras, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, pág. 438 y J. A. García-Trevijano Fos, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, pág. 1.145, consideran que la aprobación es un control *ex post*.

En las próximas páginas vamos a estudiar las técnicas de control, es decir, las formas que adopta el control. Sin embargo, nuestro estudio se centra en aquellas técnicas que aparecen en la legislación sectorial. Por ello, no trataremos figuras como la disolución de las Corporaciones locales⁵⁷⁶ o la vía suspensiva del art. 67 LBRL⁵⁷⁷. Tampoco abordaremos la impugnación de actos y acuerdos locales prevista en los arts. 65 y 66 LBRL⁵⁷⁸, por entender que no existe competencia compartida alguna en esta técnica de control.

4.3.1. La aprobación y la autorización

Tanto la aprobación como la autorización son mecanismos de control que se han venido ejercitando sobre los actos municipales a lo largo del tiempo, estando ya prevista en la

⁵⁷⁶ Sobre la disolución, por ejemplo: M. J. Alonso Mas, “Artículos 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61 y 62”, págs. 1.173-1.177; E. Desdentado Daroca, “El principio de autonomía local”, pág. 894; E. Giménez i Corrons, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, págs. 211-222; A. Jiménez-Blanco y Carrillo de Albornoz, “Las relaciones interadministrativas de supervisión y control”, pág. 603; L. Morell Ocaña, *El régimen local español*, págs. 478-482; J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, pág. 463 y F. Sosa Wagner, en *Manual de Derecho Local*, págs. 160-161 y en “Los principios del régimen local”, págs. 247-248.

⁵⁷⁷ Al respecto, véase: E. Carbonell Porras, “Artículo 67”, *in totum*; E. Giménez i Corrons, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, págs. 160-165; A. Jiménez-Blanco y Carrillo de Albornoz, “Las relaciones interadministrativas de supervisión y control”, págs. 600-601; L. Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución Española”, págs. 196-197 y J. Tornos Mas, “La actividad de control sobre los entes locales”, pág. 105 y ss.

⁵⁷⁸ La impugnación de actos y acuerdos locales la han estudiado, entre otros: M. J. Alonso Mas, “Artículos 63, 64, 65, 66 y 67”, págs. 1.204-1.226; E. Carbonell Porras, “Artículo 65”, *in totum*; esta misma autora, en “Artículo 66”, *in totum*; en “La impugnación de actos y acuerdos locales por la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma (A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 1990)” y en “El conflicto interadministrativo local: novedades en la LBRL y en la LJCA”, *in totum*; C. Fernández Rodríguez, “Los entes locales y las relaciones interadministrativas”, especialmente pág. 346; A. González del Teso y A. Calonge Velázquez, “Autonomía local y control”, págs. 454-466; E. Giménez i Corrons, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, especialmente págs. 123-124, 141-145, 150-152, 157 y 228; F. González Navarro, *Procedimiento administrativo local*, Tomo II, especialmente págs. 521-522 y 529-530 y este mismo autor, en “Delegación, sustitución y avocación de funciones”, especialmente págs. 512-520; S. González-Varas Ibáñez, “Relaciones interadministrativas”, págs. 201-206; A. Iglesias Martín, *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las entidades locales*, especialmente pág. 117; A. Jiménez-Blanco y Carrillo de Albornoz, “Las relaciones interadministrativas de supervisión y control”, págs. 599-600; F. Lliset Borrell, *Manual de Derecho Local*, especialmente, pág. 340; L. Parejo Alfonso, “Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley Básica de Régimen Local”, págs. 1.076-1.094; L. Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución Española”, págs. 197-200; este mismo autor, en “Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley básica de régimen local (I)”, págs. 1.058-1.064, “Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley básica de régimen local (II)”, págs. 1.101-1.103 y 1.105-1.112; “Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley básica de régimen local (III)”, págs. 1.149-1.160 y en L. Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución Española”, especialmente, pág. 199; M. D. Rego Blanco, “Ante la inactividad local, ¿sustitución, acción popular o contencioso-administrativo? Reflexiones a propósito de la protección de la legalidad urbanística”, págs. 552-554; J. L. Rivero Ysern, “Artículo 60”, *in totum*; este mismo autor, en “El sistema de control de los actos y acuerdos locales y su relación con el sistema de definición de las competencias locales”, *in totum*; M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, págs. 404-405; I. Sanz Rubiales, “El nuevo régimen de la impugnación de actos y acuerdos locales”, *in totum*; este mismo autor, en “El requerimiento administrativo en el control de la legalidad de los actos y acuerdos de las entidades locales”, *in totum* y en “Sobre el régimen de impugnación de los actos locales por el Estado y por las Comunidades Autónomas. Comentarios a la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de julio de 1991”, *in totum*; F. Sosa Wagner, “Impugnación de actos y acuerdos de las Corporaciones Locales”, págs. 485-488 y 492-495; L. Tolivar Alas, “Servicios sociales locales: competencias propias e impropias”, pág. 19 y J. Tornos Mas, “La impugnación de actos y acuerdos de las entidades locales”, *in totum*.

legislación del Siglo XIX⁵⁷⁹. A día de hoy, el régimen de autorizaciones y aprobaciones se mantiene en nuestro ordenamiento local. Decimos esto, ya que recién aprobada nuestra Carta Magna se defendió que la plena satisfacción del principio de autonomía local exigiría la supresión de todo tipo de aprobaciones y autorizaciones, reconduciéndose este tipo de controles a la técnica de comunicación de acuerdos que, en su caso, serían revisables en la vía contencioso-administrativa⁵⁸⁰.

La autorización (estudiamos esta técnica en *infra*, parte primera, capítulo tercero, 4.3.1.1) y la aprobación (estudiamos esta técnica en *infra*, parte primera, capítulo tercero, 4.3.1.2) son un acto de control que realiza un ente territorialmente superior (principalmente, la Administración estatal y autonómica) sobre actos municipales⁵⁸¹, configurándose como “una simple garantía de legalidad o asegurar el respeto de los intereses generales supraordenados a los intereses locales”⁵⁸². Cómo veremos a continuación la aprobación y la autorización son requisitos que subordinan la validez o la eficacia de actos previos, que, en nuestro caso, son elaborados y adoptados por los ayuntamientos. Tanto una como otra condicionan a los municipios, ya que la capacidad decisoria de los municipios estaría limitada⁵⁸³.

Por último, hay que advertir que, a pesar de que tratamos estas dos figuras como técnicas distintas, una parte destacada de la doctrina ha rechazado esta distinción, al entender que ambas técnicas son una *conditio iuris* de la eficacia⁵⁸⁴.

4.3.1.1. La aprobación

Este control condiciona la eficacia de los actos de los municipios. La obtención de la aprobación –bien de forma expresa, bien por silencio administrativo– es, precisamente, la que confiere eficacia a unos actos que ya reunían los requisitos de validez⁵⁸⁵. De este modo, la aprobación es posterior a la decisión local; es un requisito para que se inicie la producción de los efectos jurídicos de una resolución administrativa, debiendo estar expresamente prevista su exigencia en una disposición legal⁵⁸⁶.

Por tanto, el ente encargado de emitir la aprobación [que puede ser, de acuerdo con la legislación sectorial que veremos más adelante, la Comunidad autónoma (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.1.3.1, 5.4.2.1, 5.7.2, 5.10.2.1, 5.11.2.1, 5.12.3.1, 5.13.2.1, 5.16.2.1,

⁵⁷⁹ J. Mir i Bagó, en su obra *El sistema español de competencias locales*, hace un detenido análisis del Derecho local histórico y aborda, entre otros extremos, las autorizaciones y las aprobaciones (por ejemplo, págs. 77, 84-85, 107-108, 143, 166 y 194-195).

⁵⁸⁰ R. Bocanegra Sierra, “Nueva configuración de la tutela sobre las corporaciones locales”, pág. 384.

⁵⁸¹ J. Tornos Mas, “La actividad de control sobre los entes locales”, pág. 111. A. Menéndez Rexach, “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”, pág. 237, entiende que la razón de ser de la autorización y la aprobación está en la coordinación.

⁵⁸² J. Tornos Mas, “La actividad de control sobre los entes locales”, pág. 111. En similares términos, art. 66.1 de la Ley balear, de 15 de diciembre, municipal y de régimen locales de las Illes Balears.

⁵⁸³ En idéntico sentido, J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 213.

⁵⁸⁴ J. Salas Hernández, “El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial”, págs. 463-464.

⁵⁸⁵ STS, de 13 de septiembre de 1983, cdos. 3º y 4º (RJ 1983/5719). Entre la doctrina: R. Bocanegra, *Lecciones sobre el acto administrativo*, pág. 50; E. García de Enterría y T.-R. Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, pág. 139; J. A. García-Trevijano Fos, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, págs. 1.112-1.113 y 1.145; E. Giménez i Corrons, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, pág. 179 y C. Madrigal García, “Eficacia de los actos administrativos (Título V-Capítulo III)”, pág. 224.

⁵⁸⁶ A. Gallego Anabirtarte y A. Menéndez Rexach, *Lecciones de Derecho Administrativo 2. Acto y Procedimiento Administrativo*, pág. 246.

5.17.2.1. 5.19.3.1 y 5.21.3.1) o la diputación provincial (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.19.3.1)] se enfrenta a un acto municipal que aún no es ejecutivo⁵⁸⁷ y que no lo será hasta que no exista la misma. Adoptada esa aprobación, el acto sería eficaz. Excepcionalmente, el acto municipal, aún obtenida la aprobación, puede no adquirir la correspondiente eficacia. Nos referimos a los supuestos en los que los actos municipales, además, deben de ser notificados o publicados. En estos casos, la eficacia quedará demorada, no sólo hasta la fecha de la aprobación, sino hasta que el acto sea debidamente notificado o publicado.

Además, hay que dejar constancia de que la doctrina cree que, en algunos casos, la aprobación viene a ser la culminación del procedimiento administrativo, de tal modo que la aprobación constituye, propiamente dicho, la resolución; mientras que el acto objeto de aprobación no es más que un acto de trámite. La aprobación vendría a ser la resolución definitiva, más que un acto de trámite⁵⁸⁸.

Dicho esto, se ha afirmado que los actos sometidos a aprobación no son en realidad actos totalmente ineficaces. Estos actos producirían efectos desde el momento en que se dictan, pero no producen la totalidad de esos efectos. En ese sentido, se trataría de actos que para desplegar eficacia plena exigen la concurrencia de una circunstancia ajena que sería, justamente, la aprobación⁵⁸⁹.

Continuando nuestra exposición, conviene ver la incidencia que esta técnica de control tiene sobre los actos municipales. Se ha denunciado que la aprobación es una restricción de la capacidad de obrar, ya que para proporcionar eficacia jurídica al acto municipal ha de concurrir una voluntad ajena⁵⁹⁰. Este hecho es el que ha motivado que se haya tratado de poner límites al acto de aprobación, al objeto de que el mismo no suponga una injerencia en las competencias municipales. Así, la aprobación debería ceñirse a la función de vigilancia de intereses generales distintos de los del ente sometido. Desde esta perspectiva, no se produciría un recorte de la ejecutividad, sino una definición del ámbito de esa ejecutividad⁵⁹¹.

Por último, acudimos al Derecho Positivo, según el cual, la norma general es que los actos administrativos se presuman válidos y produzcan efectos desde la fecha en que se dicten (art. 57.1 de la Ley 30/1992. En idéntico sentido: art. 39.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre). No obstante, esta regla tiene algunas excepciones. De hecho, como ya hemos avanzado, la eficacia de los actos queda demorada cuando sea precisa la “notificación, publicación o aprobación superior” (art. 57.2. En idéntico sentido: art. 39.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre). Asimismo, la LBRL contempla la posibilidad de que, por así establecerlo una ley sectorial, los actos municipales requieran “aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma” [art. 52.2 a)]. Asimismo, hay que advertir que la legislación

⁵⁸⁷ J. Tornos Mas, “La actividad de control sobre los entes locales”, pág. 111.

⁵⁸⁸ J. González Pérez y F. González Navarro, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Tomo I, pág. 1.663. Estos autores citan como ejemplo el de los planes de ordenación urbana. En esta línea, S. González-Varas Ibáñez, *Urbanismo y ordenación del territorio*, págs. 485-486, advierte que, desde la perspectiva de la jurisprudencia, la aprobación provisional de los planes urbanísticos por parte de los ayuntamientos es un acto de trámite.

⁵⁸⁹ En este sentido, M. Beladiez Rojo, “Validez y eficacia de los actos administrativos”, pág. 171. Por el contrario, J. González Pérez, *Manual de Procedimiento Administrativo*, pág. 237, afirma que el acto sometido a aprobación “sólo produce efectos desde que tiene lugar la aprobación expresamente o por silencio administrativo”.

⁵⁹⁰ L. Morell Ocaña, *El régimen local español*, pág. 85. Asimismo, este autor ha calificado la aprobación como una *conditio iuris* del acto local (pág. 85).

⁵⁹¹ *Idem*.

sectorial utiliza los términos homologación o convalidación, términos que, en los casos analizados, hemos tratado como sinónimos de aprobación (por ejemplo, *infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.13.2.1)

4.3.1.2. La autorización⁵⁹²

La autorización condiciona la validez de los actos⁵⁹³, ya que la autorización opera en el campo de la validez y la falta de la misma haría el acto anulable (apartados primero y cuarto del art. 67 de la Ley 30/1992. En idéntico sentido: art. 52, apartados 1 y 4, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre)⁵⁹⁴. No obstante, cuando el vicio del que adoleciera el acto municipal fuera la falta de autorización, se admitirá la convalidación mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente (art. 67.4 de la Ley 30/1992. En idéntico sentido: art. 52.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre).

De acuerdo con lo hemos comentado hasta el momento, el acto municipal no es un acto definitivo o perfecto⁵⁹⁵ ya que no será válido mientras no obtenga esa autorización por el órgano competente [que puede ser, de acuerdo con la legislación sectorial que veremos más adelante, el Estado (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.12.3.2) o la Comunidad autónoma (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.1.3.2, 5.2.3, 5.6.2, 5.10.2.2, 5.11.2.2, 5.12.3.2, 5.15.2.1, 5.16.2.2, 5.17.2.2, 5.21.3.2 y 5.23.2.1)]. Por tanto, no es una cuestión de eficacia, como en la aprobación, sino de validez, en la medida que falta un elemento formal del propio acto, de tal modo que el acto, si se permite la expresión, no está completo. En todo caso, el fin último de este mecanismo de intervención administrativa es el de comprobar que el interés general no se ve comprometido por el acuerdo administrativo que se somete a autorización⁵⁹⁶.

Antes de concluir este epígrafe, queremos reflexionar sobre la incidencia que esta técnica tiene sobre la voluntad municipal. MORELL OCAÑA destaca que la autorización es una expresión de la *auctoritas interpositio* típica de la tutela civil, convirtiéndose la autorización en una técnica de mayor intensidad que la aprobación⁵⁹⁷. Al igual que sucede con la aprobación, aquí vuelve a producirse una restricción de la capacidad de obrar del municipio, puesto que la voluntad municipal sólo será válida si concurre una voluntad superior. De esta forma, sobre un asunto determinado, propio de la competencia de los municipios, éstos no podrán emitir válidamente declaraciones de voluntad sin la habilitación realizada por la autoridad de control⁵⁹⁸.

4.3.2. La subrogación

⁵⁹² Véase la STS, de 13 de septiembre de 1983, cdos. 3º y 4º (RJ 1983/5719). Entre la doctrina: R. Bocanegra, *Lecciones sobre el acto administrativo*, pág. 50; E. García de Enterría y T.-R. Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, pág. 139; J. A. García-Trevijano Fos, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, págs. 1.143-1.144; E. Giménez i Corrons, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, págs. 178-179 y F. González Navarro, “Los informes administrativos como actos de instrucción del procedimiento administrativo”, pág. 15.

⁵⁹³ STS, de 28 de noviembre de 1988, cdo. de la sentencia apelada, aceptado íntegramente por la STS (RJ 1988/9217).

⁵⁹⁴ La STS, de 28 de noviembre de 1988, cdo. de la sentencia apelada aceptado íntegramente por la STS (RJ 1988/9217), declara que los actos municipales serían nulos –y no anulables, como defendemos– si falta la autorización; declaración que se formula al amparo de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

⁵⁹⁵ J. Tornos Mas, “La actividad de control sobre los entes locales”, pág. 111.

⁵⁹⁶ STS, de 28 de noviembre de 1988, cdo. de la sentencia apelada aceptado íntegramente por la STS (RJ 1988/9217).

⁵⁹⁷ L. Morell Ocaña, *El régimen local español*, pág. 84.

⁵⁹⁸ L. Morell Ocaña, *El régimen local español*, pág. 84.

4.3.2.1. Introducción

La subrogación es una figura desconocida, con carácter general, en nuestro Derecho local histórico, sin perjuicio de que existían figuras análogas en alguna norma sectorial⁵⁹⁹. Por el contrario, la subrogación si ha tenido predicamento en el Derecho Comparado, por ejemplo, en Alemania⁶⁰⁰.

La subrogación, cómo vamos a tener ocasión de comprobar, es un tipo de control que no se centra en un acto o resolución, sino en la inactividad municipal. El fin último de la subrogación es reducir la inactividad local injustificada e intentar evitar que ese incumplimiento municipal de sus obligaciones redunde negativamente en los servicios que el ciudadano recibe⁶⁰¹. De este modo, se pretende asegurar el ejercicio de la competencia municipal que es objeto de sustitución, esto es, se busca dar normalidad y continuidad ininterrumpida al funcionamiento de las actividades y servicios administrativos⁶⁰².

La subrogación se caracteriza por configurarse como un desapoderamiento unilateral, por ser una traslación de la facultad de ejercer competencias, como consecuencia de la falta de ejercicio de éstas⁶⁰³. El municipio se ve privado de una competencia y su voluntad es sustituida por la estatal o autonómica⁶⁰⁴. No obstante, conviene advertir que lo que se transfiere es el ejercicio y no la titularidad, lo mismo que sucede, salvando las distancias, con la delegación de competencias.

Esa sustitución es un control puntual que se refiere a una determinada competencia, esto es, al ejercicio de esa competencia en relación con asuntos específicos o a actividades concretas⁶⁰⁵ y no se puede extender a la totalidad de la actividad municipal. Conforme a lo que hemos visto, queda prohibida una sustitución general o total –entendida como una subrogación sobre todas las competencias que ejerce un municipio o sobre una parte importante de ellas- y únicamente se admiten sustituciones concretas.

Asimismo, se ha defendido el carácter excepcional y temporal de la subrogación⁶⁰⁶. La excepcionalidad se explica fácilmente, ya que la sustitución es una alteración de las reglas

⁵⁹⁹ F. Sosa Wagner, en *Manual de Derecho Local*, pág. 159 y en “Los principios del régimen local”, pág. 247. En este sentido, F. González Navarro, “Transferencia del ejercicio de competencias administrativas”, págs. 63-64, estudia, en 1970, la subrogación estatal en las competencias municipales en el ámbito urbanístico.

⁶⁰⁰ L. Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución Española”, pág. 195 y F. Sosa Wagner, en *Manual de Derecho Local*, págs. 159-160; en “Reglas comunes a las entidades locales”, pág. 456 y en “Los principios del régimen local”, pág. 247.

⁶⁰¹ J. Bermejo Vera, “El control de las decisiones locales”, pág. 575 y F. Sosa Wagner, “Los principios del régimen local”, pág. 247 y J. Tornos Mas, “La actividad de los entes locales”, pág. 103.

⁶⁰² A. Martín del Burgo y Marchán, “Competencia por sustitución y competencia por subrogación”, pág. 1.323.

⁶⁰³ F. González Navarro, “Delegación, sustitución y avocación de funciones”, págs. 549 (este autor apunta, no obstante, que la sustitución intersubjetiva envuelve más bien un trasvase del ejercicio de la capacidad que del ejercicio de la competencia *strictu sensu*) y J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, pág. 461.

⁶⁰⁴ Se pronuncia del mismo modo, L. Morell Ocaña, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, págs. 244-245.

⁶⁰⁵ En este sentido, L. Parejo Alfonso, *Derecho básico de la Administración Local*, pág. 167.

⁶⁰⁶ Véase: A. Galán Galán, “Crisis económica y competencias impropias de los gobiernos locales”, pág. 337.

ordinarias de reparto o atribución de competencias⁶⁰⁷. Este carácter excepcional justifica que los presupuestos fácticos deban interpretarse restrictivamente⁶⁰⁸. En cuanto a la temporalidad (la legislación sectorial insiste en este carácter temporal: *infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.1.3.3 –por el plazo necesario hasta que cese la situación que la provocó- y 5.14.2 –por el tiempo estrictamente imprescindible-), la sustitución nunca podrá ser de forma indefinida, ya que la subrogación implica una alteración de las reglas de reparto de competencias y adjudicar formalmente la competencia a una Administración –la sustituta- que no es la que contemplaba la norma originariamente.

En este punto, nos interesa incidir en el principio de reserva de ley. La sustitución únicamente puede producirse si está prevista en una norma. Si la competencia municipal debe estar prevista en una ley, la subrogación debe contemplarse en una norma del mismo rango⁶⁰⁹.

Finalmente, vamos a avanzar algunas cuestiones sobre el régimen jurídico de esta figura, que abordaremos con más intensidad algo más adelante. La subrogación está regulada en la LBRL (art. 60), pero también está presente en las leyes autonómicas reguladoras de régimen local y en la legislación sectorial que recoge numerosos casos en los que se podrá hacer uso de la subrogación. Pues bien, en este punto nos interesa conectar la LBRL con las disposiciones sectoriales. A la hora de determinar si un precepto (de una norma sectorial) que regula un supuesto concreto de subrogación es o no conforme a la Constitución, habrá que comparar ese precepto con los requisitos del art. 60. Si de esa comparación se deduce que se reduce el ámbito de autonomía local, el precepto autonómico (o estatal) será inconstitucional⁶¹⁰. Dicho con otras palabras, si una disposición autonómica añade u omite alguno de los requisitos previstos en la LBRL, esa diferencia “supone una mayor o más intenso control por parte de la Administración autonómica y una correlativa merma de la autonomía local”⁶¹¹. Por tanto, sería inconstitucional cualquier precepto que regule la subrogación y que, comparado con el art. 60 LBRL, plantee una “mayor posibilidad de intervención a la Administración subrogada y una reducción del nivel mínimo de actuación de los órganos propios de los municipios”⁶¹². En general, el legislador no podrá infringir los límites del control administrativo de legalidad, ya que esos límites constituyen en este campo el canon de constitucionalidad⁶¹³. Esto es, si se hace preciso efectuar un control de legalidad, la vía a utilizar será la de los arts. 65 y 66 LBRL⁶¹⁴.

⁶⁰⁷ L. Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución Española”, pág. 191, tras definir la subrogación como una intervención objetiva –puesto que se desarrolla sobre la actividad de la Corporación-, incide en el carácter excepcional de esta figura, puesto que alcanza al núcleo de la autonomía local y responde a situaciones disfuncionales que no pueden reconducirse de otro modo. Este mismo autor, en *Derecho básico de la Administración Local*, pág. 163, ya había defendido las ideas de excepcionalidad y disfuncionalidad.

⁶⁰⁸ SSTs, de 30 de octubre de 1981, cdo. 2º de la sentencia apelada (RJ 1981/3960); 30 de diciembre de 1986, F. D. 2º (RJ 1987/1683); 13 de noviembre de 1989, F. D. 2º (RJ 1989/8184) y 30 de diciembre de 1989, F. D. 6º (RJ 1989/9235).

⁶⁰⁹ Defiende esta misma tesis: J. J. Lavilla Rubira, Voz “Sustitución”, pág. 6.446.

⁶¹⁰ STC 159/2001, de 5 de julio, cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.140/1993, F. J. 7º (RTC 2001/159). Un comentario sobre esta resolución en E. Desdentado Daroca, “El principio de autonomía local”, págs. 893-894 y M. D. Rego Blanco, “Ante la inactividad local, ¿sustitución, acción popular o contencioso-administrativo? Reflexiones a propósito de la protección de la legalidad urbanística”, págs. 545-546.

⁶¹¹ STC 159/2001, de 5 de julio, F. J. 7º (RTC 2001/159).

⁶¹² STC 159/2001, de 5 de julio, F. J. 7º (RTC 2001/159).

⁶¹³ STC 159/2001, de 5 de julio, F. J. 6º (RTC 2001/159).

⁶¹⁴ J. L. Rivero Ysern, “Artículo 60”, pág. 1.467.

Para terminar, hay que advertir que la legislación sectorial nos proporciona ejemplos en los que se añaden requisitos, como la celebración de una audiencia al municipio (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.8.3, 5.11.2.3 y 5.21.3.3) o la previsión de la emisión de un dictamen o informe de la Asamblea parlamentaria autonómica y del consejo consultivo autonómico (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.21.3.3). También existen ejemplos en la legislación sectorial en que tiene una regulación demasiado parca (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.11.2.3) o en los que se utiliza una terminología que hace dudar de la previsión de un requerimiento previo. Así, no faltan supuestos en los que se utiliza la palabra “recordatorio” (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.4.3) o simplemente se utiliza la expresión “lo pondrán en conocimiento” (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.8.3).

4.3.2.2. Elementos subjetivos y elementos objetivos

i) En la subrogación hay que distinguir entre una Administración sustituta y una Administración sustituida. La Administración sustituida va a ser la Administración estatal o la autonómica, “según su respectivo ámbito competencial” (art. 60) y la Administración sustituida es un ente local, en nuestro caso, un municipio.

La legislación sectorial que veremos más adelante prevé como Administraciones sustitutas a las Comunidades autónomas (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.1.3.3, 5.8.3, 5.11.2.3, 5.13.2.2, 5.14.2, 5.15.2.2, 5.17.2.3, 5.19.3.3 y 5.21.3.3) y a las diputaciones provinciales (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.1.3.3, 5.4.2.3, 5.11.2.3 y 5.19.3.3).

ii) El elemento objetivo conforma al art. 60 es el incumplimiento de una obligación, esto es, no cumplir un deber o un mandato de actuar⁶¹⁵. No obstante, de acuerdo con el art. 60, no bastará con un incumplimiento cualquiera, sino que será preciso que concurren diversos requisitos. Estos requisitos evitan la intromisión arbitraria de la Administración estatal y autonómica y supone introducir cautelas o condicionantes⁶¹⁶. Los referidos requisitos son:

- El incumplimiento debe referirse a “obligaciones impuestas directamente por la ley”.

Existe un deber legal de actuar o hacer⁶¹⁷ y se produce una inactividad municipal en relación con esa obligación.

Debe tratarse de “incumplimientos de obligaciones legales que no se substancian en actos o acuerdos antijurídicos, sino en la mera y simple inactividad o parálisis funcional como hecho”⁶¹⁸. Estaremos en presencia de este requisito “cuando se dé una pasividad en el

⁶¹⁵ A. Galán Galán, “Crisis económica y competencias impropias de los gobiernos locales”, pág. 336, añade que tiene que tratarse de un deber que tenga un contenido posible.

⁶¹⁶ F. Sosa Wagner, en *Manual de Derecho Local*, pág. 160 y en “Los principios del régimen local”, pág. 247.

⁶¹⁷ El art. 60 LBRL se refiere a “obligaciones consistentes en prestaciones”, según la STS, de 16 de julio de 1997, recurso de apelación núm. 13869/1991, F. D. 10º (RJ 1997/5936). P. M. González González, “Algunas reflexiones sobre el carácter excepcional de la acción subrogatoria en el Derecho Urbanístico español”, pág. 41, apunta que el art. 60 solamente se refiere a obligaciones consistentes en prestaciones, en concreto, en obligaciones consistentes en dar o hacer alguna cosa.

⁶¹⁸ STC 11/1999, de 5 de julio, cuestión de inconstitucionalidad núm. 835/1991, F. J. 4º (RTC 1999/11). Un comentario sobre esta resolución: E. Desdentado Daroca, “El principio de autonomía local”, pág. 892; M. D. Rego Blanco, “Ante la inactividad local, ¿sustitución, acción popular o contencioso-administrativo? Reflexiones a propósito de la protección de la legalidad urbanística”, pág. 547 y J. L. Rivero Ysern, *Manual de Derecho Local*, págs. 547-550 y 555. P. M. González González, “Algunas reflexiones sobre el carácter excepcional de la acción subrogatoria en el Derecho Urbanístico español”, pág. 41, declara que el incumplimiento debe interpretarse como un silencio de la Administración local, es decir, una falta de respuesta o falta de resolución.

cumplimiento de las obligaciones que la Ley le imponga”⁶¹⁹. Por tanto, estamos ante una pasividad municipal, en la que el municipio no actúa, porque considera que, según el ordenamiento jurídico, no debe actuar⁶²⁰ y el fin último de la subrogación es poner fin a esa inactividad o parálisis funcional. Por el contrario, no sería admisible acudir a la subrogación para hacer frente a una eventual actividad ilegal, ni cuando la imposibilidad responda a razones jurídicas o fácticas⁶²¹.

La subrogación, de acuerdo con la STC 11/1999, exige tan sólo la comprobación de un hecho, un dato objetivo e incontestable, para cuya verificación no resulta necesaria ninguna operación de hermenéutica jurídica y, por ello, se está en presencia de un acto de mera comprobación. Por el contrario, si la Administración estatal o autonómica tuviera que hacer un enjuiciamiento jurídico que implique una valoración desde esta perspectiva, la subrogación no sería el camino adecuado.

Una de las mayores preocupaciones que ha mostrado la doctrina es la de delimitar el concepto de “obligaciones impuestas directamente por la ley”. Se ha señalado que esa obligación no podrá derivar de una norma reglamentaria o de otro título jurídico –contrato, etc.-⁶²². En este sentido, se ha concluido que esas obligaciones serían las competencias mínimas municipales del art. 26 LBRL y las competencias propias. Por tanto, no procede la subrogación en el caso de delegación de competencias⁶²³.

Antes de hacer un breve comentario de la legislación sectorial, hay que subrayar que estamos ante una sustitución singular, esto es, la subrogación se lleva a cabo en relación con una competencia específica, respecto a un asunto o supuesto determinado⁶²⁴. Como ya dijimos anteriormente, no es viable una sustitución general.

La legislación sectorial que estudiaremos más adelante prevé algún supuesto en el que no puede hablarse de un incumplimiento puro y duro, sino más bien del defectuoso o incorrecto cumplimiento por parte del municipio de sus obligaciones (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.15.2.2) o de negligencia en el ejercicio de sus competencias (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.21.3.3). Asimismo, existe la previsión de acudir a la subrogación en caso en que se produzca un riesgo para la salud o el medio ambiente; previsión que exige un juicio de valor por parte de la Administración sustituta (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.1.3.3). Por otro lado, la legislación sectorial contiene un ejemplo en el que la subrogación no se produce en relación con obligaciones, sino de competencias facultativas (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.19.3.3). Finalmente, las obligaciones municipales en las que se más se repite la subrogación están relacionadas con la planificación y el planeamiento (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.11.3, 5.13.2.2, 5.15.2.2, y 5.21.3.3), así como con la inspección y la potestad sancionadora (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.8.3, 5.14.2, 5.15.2.2 y 5.21.3.3).

- Ese incumplimiento habrá de afectar “al ejercicio de competencias de la Administración o de la Comunidad Autónoma”.

⁶¹⁹ STC 11/1999, de 5 de julio, F. J. 4º (RTC 1999/11).

⁶²⁰ J. L. Rivero Ysern, “Artículo 60”, pág. 1.464.

⁶²¹ L. Parejo Alfonso, en *Derecho básico de la Administración Local*, pág. 167.

⁶²² En este sentido, E. Giménez i Corrons, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, pág. 201 y M. A. Grifo Benedicto, *Las entidades locales y las relaciones interadministrativas*, pág. 263.

⁶²³ E. Giménez i Corrons, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, págs. 203-204 y J. L. Rivero Ysern, “Artículo 60”, págs. 1.462-1.463.

⁶²⁴ L. Parejo Alfonso, *Derecho básico de la Administración Local*, pág. 166.

La subrogación requiere la existencia de un conflicto de intereses⁶²⁵. La sustitución sólo puede producirse en procedimientos en los que la adopción de una decisión por parte de una Administración depende en gran medida de la actuación que otra Administración realiza. Estamos ante supuestos en los que la Administración estatal o la autonómica busca satisfacer una necesidad, cumplir un objetivo, etc. y choca con la inactividad municipal. Es necesario que esa inactividad “haga inútil, desvalorice, desvirtúe o simplemente afecte negativamente la acción propia” de una Administración territorialmente superior⁶²⁶.

La subrogación “pretende garantizar que el ejercicio por las Corporaciones locales de sus competencias no vaya en detrimento de las del Estado o de las propias de las Comunidades Autónomas”. En efecto, el Tribunal Constitucional, en base a este requisito, ha calificado a la subrogación como un “incumplimiento cualificado”⁶²⁷. Así, la norma exige que el incumplimiento en que incurra el municipio debe afectar negativamente al pleno y efectivo ejercicio de competencias concretas de titularidad autonómica o estatal. No obstante, debemos tener muy claros cuales son los límites del instituto subrogatorio. Éste sólo tendrá sentido en los supuestos en que se produzca una afectación del interés estatal o autonómico derivado de la pasividad municipal; esto es, debe existir un perjuicio o afectación del ejercicio de la competencia, que no cuestionamiento de su titularidad⁶²⁸. La sustitución permite que la Administración –estatal o autonómica– realice la actividad incumplida, lo que permite y asegura la realización de sus propios intereses.

De esta manera, el mecanismo subrogatorio únicamente se podrá activar si estamos en presencia de competencias de alguna de las dos Administraciones indicadas⁶²⁹. El escenario en el que la subrogación tiene más razón de ser es en el de los procedimientos complejos. En éstos, la adopción de una decisión por parte de una Administración depende, en buena medida, de los actos y acuerdos que otra Administración realice⁶³⁰.

Por último, conviene advertir que en más de una ocasión más que afectación de competencias estatales o autonómicas lo que hay es una afectación de la regulación estatal o autonómica, puesto que lo que se produce es un mero incumplimiento de esta legislación (por ejemplo, el cumplimiento de plazos para aprobar planes. Al respecto, véase, parte primera, capítulo tercero, 5.21.3.3).

- Debe tratarse de obligaciones “cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada”.

Este requisito trata de reflejar una concreta situación. La Administración incumplidora cuenta con los medios económicos para llevar a cabo esa obligación legalmente impuesta (pensemos, por ejemplo, que ha recibido la financiación destinada a hacer frente una determinada actividad) y, sin embargo, no atiende su obligación. *A sensu contrario*, no cabe la

⁶²⁵ Así lo entiende A. Galán Galán, “Crisis económica y competencias impropias de los gobiernos locales”, pág. 336

⁶²⁶ L. Parejo Alfonso, en *Derecho básico de la Administración Local*, pág. 166 y en “La autonomía local en la Constitución Española”, pág. 195. J. C. Tejedor Bielsa, “La subrogación como técnica de protección de la legalidad urbanística en la legislación autonómica”, pág. 552, declara que la afección no ha de ser necesariamente grave, ni tan siquiera negativa, pues basta que se produzca un cierto condicionamiento del margen de maniobra que la ley concede a la Administración estatal o autonómica.

⁶²⁷ STC 159/2001, de 5 de julio, F. J. 6º (RTC 2001/159).

⁶²⁸ J. L. Rivero Ysern, “Artículo 60”, pág. 1.464.

⁶²⁹ En este sentido, la STC 159/2001, de 5 de julio, F. J. 7º (RTC 2001/159).

⁶³⁰ J. Bermejo Vera, “El control de las decisiones locales”, pág. 575.

sustitución cuando la entidad local carezca de medios económicos para cumplir con esa obligación⁶³¹. Por tanto, no será posible esta medida de control cuando la omisión obedezca a una imposibilidad fáctica de cumplir⁶³².

Vistos los tres requisitos que, conforme al art. 60 LBRL, deben concurrir para que pueda acudir al mecanismo subrogatorio⁶³³, nos vamos a detener en algunos ejemplos en los que no se podrá utilizar la subrogación, lo que nos ayudará a perfilar, aún más si cabe, este instituto. En esta línea, el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre un incumplimiento que se produce por obra exclusiva del Alcalde. En este caso, no se podrá utilizar el camino de la subrogación si consta la voluntad de la Corporación municipal para cumplir con su obligación y es el Alcalde el que decide incumplir la obligación⁶³⁴. Este mismo Tribunal, en un supuesto específico cómo es el de las licencias urbanísticas, ha declarado, del mismo modo que ya había hecho el Tribunal Constitucional, la invalidez de la operación subrogatoria de la potestad de revisión, esto es, de la revisión por sustitución. El art. 60 LBRL no da amparo a la revisión por la Comunidad autónoma de las licencias que incurran en infracción urbanística en sustitución del ayuntamiento⁶³⁵.

4.3.2.3. El procedimiento

La concurrencia de estos tres requisitos no activa de forma directa o inmediata la subrogación. Será necesario que la Administración a la que se refiere la competencia afectada se atenga al procedimiento fijado por la LBRL⁶³⁶. El art. 60 nos permite distinguir dos fases:

i) El requerimiento

La Administración estatal o autonómica, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle al municipio el cumplimiento de sus obligaciones. Ese recordatorio, que adoptaría la forma de requerimiento, es calificado por la doctrina constitucional como “previo y preceptivo”⁶³⁷. La razón de ser de este requerimiento es doble. Por un lado, invitar a la Administración municipal a que ponga fin a su inactividad. Por otro lado, hay que evitar que la Administración municipal pueda alegar que desconocía la existencia de una obligación legal. Si notificado el requerimiento, el ayuntamiento incumplidor no atiende el recordatorio y persiste en su actitud, será debido a una decisión consciente. Precisamente, el requerimiento es el que pondrá de relieve si esa inactividad es querida o intencionada⁶³⁸.

Pues bien, siguiendo con el requerimiento, éste deberá tener un contenido determinado. Habrá de referirse, como mínimo, a la obligación municipal –“deberá recordarle su cumplimiento” (art. 60 LBRL)- y a las consecuencias derivadas de no atender el

⁶³¹ M. A. Grifo Benedicto, *Las entidades locales y las relaciones interadministrativas*, pág. 265.

⁶³² E. Giménez i Corrons, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, pág. 208.

⁶³³ El Tribunal Supremo ha hecho un especial énfasis en la necesidad de que estén presentes estos tres requisitos si se quiere acudir a la técnica subrogatoria [Por todas: STS, de 22 de septiembre de 1999, recurso de casación núm. 1.475/1995, F. D. 4º (RJ 1999/9575)].

⁶³⁴ STS, de 24 de septiembre de 1990, F. D. 6º (RJ 1990/7214).

⁶³⁵ STS, de 16 de julio de 1997, recurso de apelación núm. 13869/1991, F. D. 7º, 8º y 10º (RJ 1997/5936).

⁶³⁶ Así se desprende de la STC 159/2001, de 5 de julio, F. J. 7º (RTC 2001/159).

⁶³⁷ STC 159/2001, de 5 de julio, F. J. 7º (RTC 2001/159).

⁶³⁸ En el mismo sentido: A. Galán Galán, “Crisis económica y competencias impropias de los gobiernos locales”, pág. 338.

requerimiento⁶³⁹. Asimismo, el requerimiento, de acuerdo con el art. 60 LBRL, habrá de otorgar “el plazo que fuere necesario”, al objeto de que el municipio cumpla con su obligación. En todo caso, ese plazo no podrá ser inferior a un mes. Por ello, la Administración requirente fijará ese plazo, el cual tendrá que ser suficiente para que, en su caso, el municipio cumpla con su obligación; debiendo la Administración requirente respetar siempre ese plazo mínimo de un mes⁶⁴⁰. En todo caso, hay que advertir que a legislación sectorial proporciona ejemplos en lo que el plazo un mes podrá reducirse (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.13.2.2) o incluso un plazo de quince días (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.8.3 y 5.21.3.3) que podrá reducirse a la mitad (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.8.3) o un plazo de 10 días (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.21.3.3), llegándose a aceptar la sustitución inmediata, sin necesidad de requerimiento (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.14.2). Otro problema que suscita la legislación sectorial es el momento a partir del cual se comienza a contar el plazo de treinta días, habiendo establecido una norma que ese plazo empieza a contarse desde la fecha del requerimiento (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.15.2.2) y no desde la fecha de notificación, como resulta más lógico.

A la luz del requerimiento, el municipio podrá adoptar dos posturas. Por un lado, puede atender el requerimiento y cumplir su obligación. Al fin y al cabo, la razón última del requerimiento es conseguir el cumplimiento de la obligación. Por el contrario, el municipio, por las razones que fueran, puede hacer caso omiso al recordatorio estatal o autonómico y persistir en su actitud, ratificándose en su incumplimiento, quedando concretada la voluntad de incumplir sus obligaciones legales. De esta forma, el requerimiento y su rechazo tácito o expreso es un presupuesto ineludible para que se pueda llegar a producir una subrogación. El rechazo nos conduciría a los que hemos calificado como segunda fase de la subrogación

ii) La sustitución.

El único requisito legal que el requerimiento debe contener es el de la fijar un plazo al municipio para que cumpla con su obligación. En el caso de que, transcurrido el referido plazo, así como las posibles prórrogas que se hubieran podido conceder, persistiera el incumplimiento, se producirá la sustitución.

La resolución por la que se acuerde la subrogación será susceptible de impugnación en vía administrativa y contencioso-administrativa. El municipio sustituido podrá negar que su incumplimiento afecte a competencias de otras Administraciones, podrá alegar la inexistencia del requerimiento previo o defender su actitud en incumplimientos previos del Estado o de la Comunidad autónoma (pensemos, por ejemplo, en retraso en el pago de subvenciones comprometidas, etc.)⁶⁴¹.

Dicho esto, hay que destacar que la sustitución lleva implícita, de acuerdo con el art. 60 LBRL, dos cosas a las que nos vamos a dedicar en los próximos párrafos.

En primer lugar, “se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación”. No obstante, no valdrá cualquier tipo de medida. En este sentido, será una “subrogación meramente funcional y limitada a la actuación de que se trate”⁶⁴². Por el

⁶³⁹ En el mismo sentido, E. Giménez i Corrons, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, pág. 209.

⁶⁴⁰ M. D. Rego Blanco, “Ante la inactividad local, ¿sustitución, acción popular o contencioso-administrativo? Reflexiones a propósito de la protección de la legalidad urbanística”, págs. 550-551, cita diversos ejemplos subrogatorios en que los que no se respeta este plazo mínimo de un mes, al fijarse plazos inferiores (de diez días, etc.).

⁶⁴¹ E. Giménez i Corrons, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, pág. 211.

⁶⁴² STC 159/2001, de 5 de julio, F. J. 6º (RTC 2001/159).

contrario, una subrogación orgánica supondría exceder las previsiones del art. 60 LBRL, ya que implicaría una vulneración del principio de autonomía local. Dicho con otras palabras: si un precepto de una norma contemplase la posibilidad de una subrogación orgánica, ese precepto sería inconstitucional⁶⁴³.

En este orden de cosas, la doctrina ha señalado que, con carácter general, los actos del sustituto se entienden dictados por él a todos los efectos, sin perjuicio de alguna excepción concreta en el ámbito urbanístico⁶⁴⁴.

En segundo lugar, la sustitución se realizará “a costa... de la entidad local”. No debemos olvidar que la subrogación sólo cabe en obligaciones “cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada”. Esta es la razón por la que la sustitución se lleva a cabo con cargo a la entidad local. En última instancia, se trata de evitar un enriquecimiento injusto⁶⁴⁵. El problema se suscita a la hora de determinar la forma a través de la cual la Administración subrogada puede efectivamente resarcirse de los gastos⁶⁴⁶. Sería admisible acudir a la vía judicial. Otra opción sería una compensación con cargo a la trasferencias de fondos que la Administración sustituta deba hacer al municipio sustituido – compensación de créditos, con cargo a la participación municipal en ingresos de la Administración subrogada-. Por el contrario, una norma sectorial permite que la subrogación se lleve a cabo a costa del subrogado (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.21.3.3).

Por último, la legislación sectorial subraya algunas cuestiones relacionadas con la sustitución. Uno, se prevé que la subrogación es a efectos económicos y administrativos (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.1.3.3). Dos, se determinan los costes repercutibles al municipio (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.13.3). Tres, se admite la compensación de los costes del ejercicio de la competencia subrogada con créditos reconocidos al municipio (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.14.2). Cuatro, se declara la imposibilidad de que el municipio se beneficie de medidas de fomento vinculadas con la competencia subrogada (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.14.2).

4.3.3. La suspensión

Nuestro derecho histórico cuenta con ejemplos de suspensión en las leyes de régimen local⁶⁴⁷ y en las leyes sectoriales, sobre todo, las urbanísticas. Sin embargo, la LBRL no

⁶⁴³ STC 159/2001, de 5 de julio, F. J. 6º (RTC 2001/159).

⁶⁴⁴ J. J. Lavilla Rubira, Voz “Sustitución”, pág. 6.447.

⁶⁴⁵ Aborda esta cuestión: A. Galán Galán, “Crisis económica y competencias impropias de los gobiernos locales”, pág. 344 y ss.

⁶⁴⁶ Se hacen eco de esta circunstancia: E. Giménez i Corrons, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, pág. 210 y L. Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución Española”, pág. 196.

⁶⁴⁷ J. M. Boquera Oliver, “La facultad gubernativa de suspensión e impugnación de acuerdos legales manifiestamente ilegales”, págs. 114-121 y J. Leguina, “La potestad gubernativa de suspensión de acuerdos locales que infrinjan manifiestamente las leyes: Alcance y límites”, pág. 9 y ss., estudian la suspensión en las leyes de régimen local de 1945 y 1950. Del mismo modo, A. Morey, “El control de legalidad y la suspensión de acuerdos de los entes territoriales por el Estado”, págs. 241-243; M. M. Razquín Lizárraga, “El nuevo régimen de suspensión de acuerdos locales”, *in totum* y J. Recasens Calvo, “El control sobre los municipios en la legislación dictada después de la Constitución”, págs. 148-150, estudian la suspensión en la Ley de régimen local de 1955 y en los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Igualmente son interesantes las observaciones que formula C. Escuin Palop, *La aprobación definitiva de los planes de urbanismo por las comunidades autónomas*, págs. 21-22. Por último, J. Mir i Bagó, en su obra *El sistema español de competencias locales*, incluye referencias a la figura de la suspensión de acuerdos municipales en nuestro derecho histórico (por ejemplo, págs. 143, 181 y 194-195).

recoge la suspensión como un mecanismo de control –salvo el específico supuesto del art. 67 LBRL-. Es más, el propio Tribunal Constitucional, en uno de sus primeros pronunciamientos, tuvo ocasión de sentar algunos principios en relación con este mecanismo. Así, la suspensión gubernativa de actos y acuerdos locales, cuando se produce “sin otra razón que el control de legalidad en una materia que corresponde al ámbito competencial exclusivo de las entidades locales es contraria a la autonomía”⁶⁴⁸.

No obstante, el Alto Tribunal dejó abierta la puerta a las suspensiones. En este sentido, sería admisible la suspensión cuando los actos locales afecten a la competencia de Administraciones territoriales superiores o por exceso de las propias competencias locales. En palabras del propio Tribunal, que transcribimos por su trascendencia, “la suspensión en cuanto sirva a la defensa de competencias de la Administración del Estado u obedezca a corregir invasiones de ámbitos ajenos al municipal, o se afecte a materias que correspondan a aquella Administración, no podrá decirse que entraña un atentado a la autonomía local, entendida como ámbito de actuación propio que tiene sus límites”⁶⁴⁹. A partir de este momento, se han sucedido las resoluciones sobre esta cuestión, siendo mayoría los fallos que declaran inconstitucional este mecanismo de control⁶⁵⁰.

Se puede concluir que este mecanismo de control ha sido criticado por la doctrina, al entender que la suspensión que está prevista en diversas leyes sectoriales supone un “evidente desprecio a la autonomía municipal”⁶⁵¹, propugnándose que la suspensión debe sustituirse por los mecanismos de impugnación de los actos y acuerdos locales previstos en la LBRL⁶⁵² y

⁶⁴⁸ STC 14/1981, de 29 de abril, recurso de inconstitucionalidad núms. 17/1981, F. J. 6º y 7º (RTC 1981/14) y L. Parejo Alfonso, *Derecho básico de la Administración Local*, pág. 157. Un interesante estudio sobre el tratamiento de la suspensión con anterioridad a la aprobación de la Constitución en J. Salas Hernández, “El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial”, págs. 410-456.

⁶⁴⁹ STC 14/1981, de 29 de abril, F. J. 6º (RTC 1981/14), resolución que no hace más que confirmar el camino que había iniciado por la STC 4/1981, de 2 de febrero, recurso de inconstitucionalidad núm. 186/1980, F. J. 12º G. (RTC 1981/4). Se hacen eco, entre otros, de los efectos de la STC 14/1981 sobre la suspensión de actos y acuerdos locales: E. Giménez i Corrons, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, págs. 90-91 y 120; D. Loperena Rota, *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, pág. 327 y J. Sánchez Isac, *El procedimiento administrativo en la Ley de Bases de Régimen Local*, pág. 274. Reproduce esta doctrina constitucional la STS de 16 de julio de 1982, cdo. 3º (RJ 1982/5436). Asimismo, J. Sánchez Isac, “La constitución como fuente directa en la jurisprudencia contencioso-administrativa, con especial referencia al régimen jurídico y organización de los entes locales”, págs. 234-237, analiza las resoluciones que sobre esta cuestión se dictaron en los años inmediatamente posteriores a la aprobación de la Carta Magna.

⁶⁵⁰ Por ejemplo, a favor de la suspensión de acuerdos locales: SSTC 148/1991, de 4 de julio, recurso de inconstitucionalidad núm. 982/1985, F. J. 5º (RTC 1991/148) y 36/1994, de 10 de febrero, recurso de inconstitucionalidad núm. 1160/1987, F. J. 3º y 7º (RTC 1994/36). En estas resoluciones se sostiene que la suspensión no es una verdadera técnica de control, sino una medida cautelar o instrumento que sirve para “la defensa de competencias propias de la Administración autonómica” y la eficacia futura de una resolución autonómica o estatal. En contra: SSTC 27/1987, de 27 de febrero, recurso de inconstitucionalidad núm. 11/1984, F. J. 9º (RTC 1987/27); 213/1988, de 11 de noviembre, recurso de inconstitucionalidad núm. 279/1984, F. J. 1º, 2º y 3º (RTC 1988/213) [sobre esta Sentencia: J. J. Marín López, “Límites constitucionales a la tutela autonómica sobre los Entes locales en materia de urbanismo”, *in totum*]; 259/1988, de 22 de diciembre, impugnación de resoluciones autonómicas núm. 147/1985, F. J. 2º (RTC 1988/254); 36/1994, de 10 de febrero, F. J. 3º (RTC 1994/36), así como STS de 21 de febrero de 1986, cdo. 2º y 3º (RJ 1986/1609).

⁶⁵¹ J. González Pérez y P. González Salinas, *Procedimiento administrativo local*, tomo II, pág. 397.

⁶⁵² E. Carbonell Porras, “La impugnación de actos y acuerdos locales por la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma (A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 1990)”, pág. 109 y A. Morey, “El control de legalidad y la suspensión de acuerdos de los entes territoriales por el Estado”, págs. 255 y 271, entienden que las autoridades estatales o autonómicas carecen de potestades para suspender actos o acuerdos locales, con la excepción del art. 67 LBRL, debiendo acudir necesariamente a los Tribunales.

respetando que la única posibilidad de suspensión gubernativa es la que contempla el art. 67 LBRL.

Por último, tendremos ocasión de comprobar que la suspensión está prevista en muy pocos sectores (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.11.4.2, 5.20.3 y 5.21.3.4). La legislación sectorial prevé que la Administración que podrá ejercer este tipo de control será la autonómica (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.20.3 y 5.21.3.4) y la provincial (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.11.4.2 y 5.21.3.4). Finalmente, las razones para poder emplear esta técnica de control son variadas; por ejemplo, la necesidad de adaptar el planeamiento municipal a la planificación supramunicipal (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.20.3), salvaguardar las competencias supramunicipales (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.21.3.4) o por concurrir motivos de interés sectorial o por existir razones de interés público (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.20.3 y 5.21.3.4), siendo esta última razón un concepto bastante indeterminado.

5. Las competencias compartidas en la legislación sectorial

5.1. Aguas

5.1.1. Competencias compartidas con trámite de participación

El trámite de participación al que se refieren todas las competencias compartidas que vamos a ver a continuación es el de informe.

La normativa sectorial recoge que determinados *instrumentos urbanísticos* habrán de ser informados por la Administración estatal o autonómica⁶⁵³.

Lo más frecuente es que estos informes sean vinculantes [determinantes, de acuerdo con el art. 67.2 de la Ley aragonesa o favorables, según el art. 13.2 c) de la Ley cántabra 2/2014, de 26 de noviembre –este precepto alude al contenido del informe utilizando el término “sugerencias”–] y quizás esta sea la razón por la que las leyes sectoriales perfilan con bastante precisión el contenido de estos informes⁶⁵⁴. En este sentido, los informes versarán sobre aspectos como: las infraestructuras de aducción y depuración (art. 42.2 de la Ley andaluza), la relación de los instrumentos urbanísticos con la protección y utilización del dominio público hidráulico [art. 7 k) de la Ley vasca] y, más concretamente, el deslinde de dicho dominio y la delimitación de las zonas de servidumbre y policía (art. 67.2 de la Ley aragonesa), si los instrumentos urbanísticos respetan y son compatibles con la planificación hidráulica [art. 67.2 de la Ley aragonesa; art. 13.2 c) de la Ley cántabra y art. 39.2 de la Ley gallega], la existencia de recursos suficientes para satisfacer las nuevas demandas de recursos hídricos (art. 42.3 de la Ley andaluza), sobre la relación entre las obras de interés general de la Comunidad autónoma y el planeamiento municipal [art. 7 l) de la Ley vasca], si la planificación urbanística ha tenido en cuenta los estudios sobre zonas inundables (art. 67.2 de

⁶⁵³ Art. 11.7 b) de la Ley andaluza 9/2010, de 30 de julio; art. 67.2 de la Ley aragonesa 10/2014, de 27 de noviembre; art. 13.2 c) de la Ley cántabra 2/2014, de 26 de noviembre; art. 16.1 de la Ley castellano-manchega 12/2002, de 27 de junio; art. 8.5 y, por conexión, apartados 1 y 2, del art. 7 del Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 3/2003, de 4 de noviembre; art. 25.4 y, por conexión, art. 22.1 del Texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (A. Fanlo Loras, “La reforma de la Ley de aguas y las entidades locales”, pág. 28, juzga conforme a Derecho este informe); art. 39.1 y, por conexión, art. 8 de la Ley gallega 9/2010, de 4 de noviembre; art. 12.2 y, por conexión, arts. 8, 9 y 11 de la Ley murciana 3/2000, de 12 de julio y art. 7, letras k) y l), y, por conexión, art. 5 de la Ley vasca 1/2006, de 23 de junio.

⁶⁵⁴ Art. 42, apartados 2 y 3, de la Ley andaluza; art. 67.2 de la Ley aragonesa; art. 16.1 de la Ley castellano-manchega 12/2002; art. 39.2 de la Ley gallega y art. 7, letras k) y l), de la Ley vasca.

la Ley aragonesa) o sobre las inversiones necesarias para la creación o ampliación de las infraestructuras de abastecimiento y saneamiento que los crecimientos urbanísticos demanden [art. 13.2 c) de la Ley cántabra].

La principal consecuencia del carácter vinculante del informe consiste en que el planeamiento urbanístico deberá incorporar “las determinaciones y medidas correctivas contenidas en el informe” (art. 42.5 de la Ley andaluza). En todo caso, en el supuesto de que el informe sea desfavorable, deberá indicar las normas vulneradas (art. 39.3 de la Ley gallega).

La excepción es que el informe sea “no vinculante”, en cuyo caso contendrá “las sugerencias que se estimen pertinentes desde las perspectiva de las competencias propias de la Consejería” (art. 12.3 de la Ley murciana).

Por último, las leyes sectoriales fijan el plazo en que habrá de emitirse el informe; plazo que varía entre el mes y los tres meses⁶⁵⁵.

En ocasiones, estos informes se extienden a otros ámbitos. Así, la Administración autonómica habrá de informar preceptivamente los *actos y planes con incidencia en el territorio* de las Administraciones públicas, siempre que esos actos y planes afecten o se refieran al régimen de aprovechamiento de las aguas continentales, a los perímetros de protección, etc. (art. 67, apartados 1 y 3 de la Ley aragonesa 10/2014, de 27 de noviembre); ciertas *ordenanzas y actos que aprueben las entidades locales* en el ámbito de sus competencias (art. 67.4 de la Ley aragonesa) y la *aprobación de las tarifas y precios* aplicables a los servicios de competencia municipal [arts. 7 d) y 38.4 de la Ley castellano-manchega 12/2002, de 27 de junio –el informe será emitido por la Comisión Regional de Precios-]. En relación con esta última competencia, comprobamos que el régimen tarifario no siempre está sometido a un control –a una autorización, como veremos más adelante-.

5.1.2. Competencias compartidas con órganos mixtos de coordinación

El único ejemplo de competencia compartida con órgano mixto de coordinación se refiere a un *consorcio legal*.

Nos vamos a detener en el Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja, que está constituido por la Administración de la Comunidad autónoma y por las entidades locales que voluntariamente se adhieran [art. 1 f) y punto primero de la disposición adicional primera de la Ley riojana 5/2000, de 25 de octubre].

En este sentido, la Administración regional podrá ejercer sus competencias en esta materia a través de este Consorcio (apartado VII de la Exposición de Motivos, arts. 4.3 y 44, apartados 1 y 2). Del mismo modo, los municipios podrán atribuir la gestión de los servicios de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales al Consorcio (apartado III de la Exposición de Motivos y art. 6.4).

De este modo, el Consorcio está “llamado a convertirse por esta vía absolutamente voluntaria en el organismo gestor de los servicios públicos del agua y residuos, de acuerdo con la concepción integral de la protección del medio ambiente” (apartado III de la Exposición de Motivos).

5.1.3. Competencias compartidas por controles

5.1.3.1. La aprobación

⁶⁵⁵ Art. 67.2 de la Ley aragonesa; art. 39.3 de la Ley gallega; art. 12.3 de la Ley murciana y art. 7 l) de la Ley vasca.

En este sector existen aprobaciones autonómicas en relación con los *planes y proyectos de obras*⁶⁵⁶. En este sentido, los municipios podrán redactar y aprobar inicial y provisionalmente los proyectos de obras y de explotación de los servicios municipales, corresponde la aprobación definitiva de los mismos a la Administración regional, de conformidad con los programas de ejecución del plan director de obras [arts. 2.1 d) –este precepto parece exigir la aprobación únicamente si se pretende obtener financiación autonómica- y 3.2 b) de la Ley asturiana 1/1994, de 21 de febrero]. Más concretamente, los municipios –las entidades locales, en el caso de La Rioja- podrán j) formular planes y proyectos de obras de abastecimiento y saneamiento de interés de la Comunidad autónoma, siendo una competencia autonómica la aprobación de esos planes y proyectos [arts. 4.2 b) y 5.1 i) de la Ley cántabra 2/2014, de 26 de noviembre], ii) proceder a la redacción y aprobación inicial y provisional de planes y proyectos en relación con los servicios de aducción y depuración, cuya aprobación definitiva corresponderá a la Comunidad [arts. 2.2 c) y 2.4 a) de la Ley madrileña 17/1984, de 20 de diciembre] y iii) elaborar planes y proyectos de obras de saneamiento y depuración, enviándolos a la Administración regional para su aprobación definitiva [art. 6.2 a) de la Ley riojana 5/2000, de 25 de octubre].

5.1.3.2. La autorización

En este sector, las autorizaciones se refieren al ámbito de las *tasas o tarifas* (véase, supra, parte primera, capítulo tercero, 5.1.1, donde el régimen tarifario es una competencia compartida, con trámite de participación). Los ayuntamientos serán los competentes para la aprobación de las tarifas o tasas de los servicios de distribución y alcantarillado, previa autorización de la Comisión de Precios regional [arts. 3.1, 3.2 c) y, en menor medida, art. 13 de la Ley madrileña 17/1984, de 20 de diciembre]⁶⁵⁷. Esta aprobación se justifica en la existencia de precios sometidos a intervención, fenómeno que se produce en servicios públicos formalmente declarados o en servicios de interés general sometidos a las nuevas formas de regulación. Entre esos servicios están el del transporte y el del abastecimiento de agua. En estos supuestos, se atribuye a una Administración (en la mayoría de los casos, la autonómica) la potestad de controlar los precios de los servicios con la finalidad de controlar la inflación. La potestad administrativa no tiene cómo razón de ser la de determinar el precio o remuneración, sino el de controlar el incremento de los mismos, al objeto de luchar contra la inflación. Por el contrario, la Administración que otorga esa aprobación, en ningún caso, podrá ejercer la potestad tarifaria propia de la Administración controlada –es decir, de la Administración municipal-⁶⁵⁸.

⁶⁵⁶ M. Álvarez Rico, “Reflexiones sobre la ley de la Generalidad de Cataluña de 4 de junio de 1981, sobre el desarrollo legislativo en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales”, págs. 415-416, califica el control, mediante aprobación, como un ejemplo de vaciamiento de las competencias municipales. Por otro lado, L. Morell Ocaña, “Abastecimiento y saneamiento de agua de la Comunidad de Madrid”, pág. 505, critica el régimen de aprobación de obras y el escaso margen de confianza en las entidades locales.

⁶⁵⁷ Sobre esta previsión legal, puede leerse a M. Álvarez Fernández, *El abastecimiento de agua en España*, pág. 678-682; L. Morell Ocaña, “Abastecimiento y saneamiento de agua de la Comunidad de Madrid”, págs. 504-505. Igualmente, F. Mestre Delgado, en “El servicio público de distribución de aguas”, págs. 2.266-2.272, en “El abastecimiento a poblaciones como servicio público”, pág. 221 y ss. y en “Abastecimiento de agua a poblaciones”, págs. 48-52, estudia la potestad tarifaria en el sector del agua. En menor medida, puede verse a J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 358. Entre la jurisprudencia: STS de 12 de noviembre de 1998, recurso de apelación 635/1993, F. D. 4º (RJ 1998/10200) y 3 de febrero de 2011, F. D. 4º y, en menor medida, F. D. 5º, 6º y 7º (recurso 5325/2006).

⁶⁵⁸ Sobre esta cuestión: L. Míguez Macho, “El comercio interior”, págs. 501-502 y J. Tornos Mas, “Intervención en precios y tarifas”, págs. 113 y 121. Este último autor estudia con precisión las razones que respaldan este tipo de aprobaciones, así como los límites de esas aprobaciones (J. Tornos Mas, “Potestad tarifaria

5.1.3.3. La subrogación

Este sector se muestra bastante propicio a la utilización de este mecanismo de control⁶⁵⁹. Algunos de los ejemplos que traemos a colación se caracterizan por su pormenorizada regulación.

i) Los municipios garantizarán la prestación de los *servicios de aducción y depuración*⁶⁶⁰. Dicho esto, se prevé que de “conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, la Consejería competente en materia de agua podrá asumir la ordenación y gestión de los servicios de aducción y depuración, subsidiariamente y a costa de los municipios,” i) cuando de la prestación del servicio se derive grave riesgo para la salud de las personas o ii) se incumpla de manera reiterada la normativa ambiental con grave riesgo para el medio ambiente [art. 34.2 de la Ley andaluza. Estas dos causas son las mismas que figuran en la Ley aragonesa (art. 64.2 –este precepto alude a la legislación ambiental, en vez de a la normativa ambiental-)]. Debemos detenernos un momento en las causas que justificarían la subrogación y plantearnos si estas circunstancias exceden de los límites del instituto subrogatorio. En efecto, el primero de los motivos, el grave riesgo para la salud de las personas, excedería de la casuística que contempla el art. 60 LBRL, que únicamente justifica la subrogación, como ya sabemos, por incumplimiento de obligaciones⁶⁶¹. El segundo de los motivos no parece que sea un incumplimiento de obligaciones, sino una vulneración de la legalidad.

La consejería competente en materia de agua requerirá a la entidad local para que adopte en un plazo determinado, que no podrá ser inferior a un mes, las medidas necesarias para la correcta prestación del servicio o se integre en el sistema supramunicipal (art. 34.4 de la Ley andaluza y art. 64.5 de la Ley aragonesa). Transcurrido dicho plazo sin que se hayan adoptado las medidas oportunas, o sin que se haya integrado el municipio en el sistema de gestión supramunicipal, la consejería competente en materia de agua, mediante resolución motivada, podrá asumir la gestión y explotación de las infraestructuras de aducción y depuración hasta que cese la situación que la motivó (art. 34.4 de la Ley andaluza y art. 64.5 de la Ley aragonesa).

Asimismo, en cuanto a los efectos de la subrogación, la consejería competente en materia de agua (o, en su caso, la entidad instrumental a la que se le encomiende) “se subrogará a todos los efectos, administrativos y económicos, en la posición de la entidad local en lo relativo a la prestación de los servicios de aducción y depuración correspondientes, tanto ante los usuarios del servicio como ante la entidad prestadora del mismo” (art. 34.5 de la Ley andaluza). Además, se regulan las consecuencias económicas de la subrogación. En primer lugar, la intervención autonómica se lleva a cabo “a costa de los municipios” (art. 61.2 de la Ley aragonesa), esto es, los costes de inversión, mantenimiento y explotación se repercutirán

y política de precios”, págs. 90-94). Entre la jurisprudencia: STS de 7 de octubre de 2000, recurso de casación núm. 2297/1992, F. J. 2º (RJ 2000/8405).

⁶⁵⁹ L. Morell Ocaña, “Abastecimiento y saneamiento de agua de la Comunidad de Madrid”, págs. 504-506, destaca que la subrogación únicamente deber ser admitida cuando estén en juego intereses superiores a los de cada colectividad local.

⁶⁶⁰ Art. 34.1 de la Ley andaluza 9/2010, de 30 de julio y art. 64.1 de la Ley aragonesa 10/2014, de 27 de noviembre.

⁶⁶¹ En el caso de grave riesgo para la salud de las personas, la asunción de los servicios por la consejería competente en materia de agua se producirá a requerimiento de la consejería competente en materia de salud, a la que le corresponde la declaración de la situación de alerta sanitaria y la adopción de las medidas que correspondan, en los términos establecidos por las disposiciones reglamentarias sobre vigilancia sanitaria y calidad del agua de consumo humano de la Comunidad autónoma (art. 32.4).

en la entidad local incumplidora (art. 34.4 de la Ley andaluza y art. 64.4 de la Ley aragonesa). Asimismo, se podrán compensar esos costes con cargo a créditos que tuviera reconocidos la referida entidad local por transferencias incondicionadas (art. 34.4 de la Ley andaluza y art. 64.5 de la Ley aragonesa), solventándose el problema del enriquecimiento injusto. En segundo lugar, la norma general será que la entidad local no podrá ser beneficiaria de las medidas de fomento aprobadas por la Administración regional con la finalidad de proveer a la financiación de los servicios durante el tiempo de prestación subsidiaria de los servicios (art. 34.6 de la Ley andaluza y art. 64.6 de la Ley aragonesa).

ii) Los municipios son competentes para la prestación de *los servicios de distribución domiciliaria de agua potable y de alcantarillado* [art. 7 a) de la Ley castellano-manchega 12/2002, de 27 de junio]. No obstante, está permitida la “intervención subsidiaria” de la Administración regional (y de las diputaciones provinciales) en los servicios de abastecimiento, en alta y en baja, depuración y saneamiento cuando concurren una serie de circunstancias (art. 26 de la citada norma), una de las cuales es que la Administración local, previo requerimiento, no haya adoptado las medidas oportunas en la prestación del servicio de distribución y/ o alcantarillado, cuando “pueda derivarse” una alteración perjudicial de la calidad o cantidad del agua de abastecimiento para consumo públicos o de la calidad del agua del medio receptor de los efluentes de las instalaciones [art. 26.1 d)]. La regulación resulta desafortunada, entre otras cosas, debido a que no existe una inactividad, sino únicamente la posibilidad de que se produzca una “alteración perjudicial...”.

En todo caso, se precisa que la referida intervención subsidiaria durará el plazo necesario hasta que cese la situación que la provocó (art. 27.1 de la Ley castellano-manchega) y que la Administración regional se subrogará a todos los efectos, administrativos y económicos, en la posición de la Administración local (art. 27.2 y, por relación, véase el art. 37.1).

iii) Los municipios son los responsables de prestar los *servicios de abastecimiento domiciliar y de saneamiento* [art. 5.1, letras b) y c), de la Ley cántabra 2/2014, de 26 de noviembre]. Sin embargo, la Administración autonómica “podrá asumir subsidiariamente, a costa de los municipios, la gestión y explotación de las instalaciones y servicios de abastecimiento y saneamiento municipales” (art. 18.1, *ab initio*, y, por conexión, art. 8.3 de la Ley cántabra). Esta “sustitución” sólo se podrá producir cuando concurren determinadas circunstancias (arts. 8.3 y 18.1, *ab initio*), si bien, a nuestros efectos, sólo nos interesa una de ellas. En concreto, se admitirá esa sustitución “[c]uando no hubiesen adoptado las medidas oportunas para la prestación del servicio de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable, siempre que de ello pudiera derivarse una alteración perjudicial de la calidad o cantidad del agua de abastecimiento para consumo público, o de la calidad del agua del medio receptor de los efluentes procedentes de los sistemas de saneamiento” [art. 18.1 b)]. Obsérvese que, del tenor literal de lo transcrito, queda la duda de si estamos o no ante una inactividad municipal, pero lo que es evidente es que la subrogación requiere un juicio de valor: determinar si puede producirse una alteración perjudicial de la calidad o cantidad del agua.

En todo caso, la norma prevé que la subrogación venga precedida de un requerimiento al municipio, el cual dispondrá de un “plazo de un mes para que subsane las deficiencias detectadas o alegue lo que considere conveniente” (art. 18.2). Dos cuestiones llaman la atención en relación con esta previsión. De una parte, el plazo de un mes está en consonancia que lo previsto en el art. 60 LBRL. De otra parte, da la sensación de que el legislador no está pensando en una inactividad municipal, sino más bien en un servicio prestado defectuosamente. Volveremos sobre esta idea en las próximas líneas.

Las últimas notas relevantes en las que nos detenemos son en relación con la prestación del servicio por parte de la Administración subrogada, esto es, la autonómica. Por un lado, la Administración autonómica se subrogará “en la posición del municipio correspondiente, tanto ante los usuarios del servicio, como, en su caso, respecto al concesionario del mismo” (art. 18.2). Por otro lado, la subrogación se mantendrá durante el tiempo que resulte necesario “para restablecer la adecuada prestación de los servicios por parte de los municipios responsables” (art. 18.3). Reaparece una cuestión que ya hemos anticipado. La norma no contempla que la subrogación se mantenga hasta que comience a prestarse el servicio, sino, hasta que se restablezca la adecuada prestación del servicio. Esto es, no estamos ante una inactividad municipal, presupuesto propio de la subrogación del art. 60 LBRL, sino ante una prestación defectuosa o incorrecta del servicio.

iv) Las entidades locales son las competentes en relación con el *suministro de agua potable, el alcantarillado y el tratamiento de las aguas residuales* (art. 27.1 de la Ley gallega 9/2010, de 4 de noviembre). No obstante, “[e]xcepcionalmente, cuando en los plazos y las condiciones establecidas en la legislación básica de régimen local se aprecie la imposibilidad por parte de la entidad local del adecuado ejercicio de sus competencias, la Administración hidráulica de la Comunidad autónoma podrá realizar por sí misma las actuaciones que considere precisas de conformidad con el artículo 33.2...” (art. 27.6). Conviene detenerse un momento y examinar lo transcrito. La subrogación no se justifica en un incumplimiento de obligaciones, sino en el inadecuado ejercicio de sus competencias (la incorrecta prestación de servicios, como tendremos ocasión de comprobar), aspecto que no deja de tener un componente de subjetividad.

El mencionado art. 33 concreta cuando se entiende que “la prestación de los servicios no está garantizada correctamente”, citando cinco circunstancias, entre las que están, por ejemplo, el incumplimiento de los parámetros de calidad de servicios [art. 33.2 d)] o que la entidad local titular del servicio no realice las tareas de conservación y mantenimiento “adecuadas” de las infraestructuras e instalaciones [art. 33.2 e)]. Asimismo, otras circunstancias serían los cortes periódicos en los suministros o la reducción ostensible de la presión por causa imputable a la entidad local titular del servicio [art. 33.2 b)] o cuando los resultados analíticos del agua suministrada en los depósitos de cabecera incumplan reiteradamente los parámetros establecidos en la normativa, por causa imputable a la entidad local titular del servicio [art. 33.2 a)].

Por último, existe una remisión a una disposición reglamentaria que desarrollará “el régimen de asunción por Aguas de Galicia de las funciones de gestión y explotación de las infraestructuras de aducción y depuración y su forma de financiación, la temporalidad de la misma y las condiciones para su restitución a la entidad local titular del servicio” (art. 33.3).

Por tanto, en este caso, la conclusión tiene que ser negativa, ya que las causas que justificarían la subrogación no se acomodarían a lo previsto en el art. 60 LBRL.

iv) La Administración regional podrá subrogarse en la posición de las entidades locales, cuando éstas incumplieran la *obligación de prestar los servicios de abastecimiento y saneamiento o de ejecutar las obras de infraestructura de carácter municipal que les correspondan de acuerdo con los planes directores* (art. 4.4 de la Ley asturiana 1/1994, de 21 de febrero) o incumplieran las obligaciones relacionadas con los *servicios de aducción, depuración y reutilización* –redacción y aprobación inicial y provisional de planes y proyectos, ejecución de obras, prestación de servicios- (Arts. 2.4 y 5.4 de la Ley madrileña 17/1984, de 20 de diciembre) o las *previsiones contenidas en la planificación* [arts. 3.1 d) y 5.3 de las Leyes murciana 3/2000, de 12 de julio y valenciana 2/1992, de 26 de marzo –el art. 5.3 también contempla la imposibilidad para realizar esas previsiones-].

5.1.4. Conclusiones

En primer lugar, nos referiremos a las competencias compartidas con trámite de participación, trámite que consistirá en un informe, por lo general vinculante; de tal forma que la voluntad municipal es sustituida por la voluntad estatal o autonómica. Quizás con ánimo de contrarrestar el carácter vinculante de estos informes, las leyes sectoriales determinan el objeto de estos informes, es decir, sobre que podrán pronunciarse. Otro aspecto que hay que destacar es que las competencias municipales son urbanísticas y no referidas al sector hidráulico.

Por otro lado, una ley sectorial regula un consorcio que ejercerá las competencias municipales de los ayuntamientos que se las atribuyan.

Pasando ya a las competencias compartidas por controles, abundan los controles autonómicos. La aprobación de los planes y proyectos de obras se justifica en la existencia de obras de interés supramunicipal o de financiación autonómica o en el hecho de que esas obras estén incluidas en planes autonómicos. En cuanto a las autorizaciones de tasas o tarifas, el régimen de esas autorizaciones está bastante consolidado, gracias, fundamentalmente, a la jurisprudencia. Por último, la práctica totalidad de las leyes sectoriales admiten el empleo de la subrogación. La razón de ser de esta situación la encontramos, de un lado, en la propia LBRL, que impone la prestación de determinados servicios relacionados con el agua a todos los municipios y, por otro lado, en las leyes sectoriales. Sin embargo, la subrogación no siempre responde a supuestos de inactividad, sino que también se admite el uso de la misma en aquellos casos en que se produzca un inadecuado ejercicio de sus competencias o exista el riesgo de que ese inadecuado ejercicio se produzca –lo que requiere un juicio de valor-, cuestión que nos parece criticable.

5.2. Archivos

5.2.1. Competencias compartidas con trámite de participación

El trámite de participación de las competencias a las que vamos a referir en este epígrafe es el informe.

La *destrucción de documentos* integrantes del Patrimonio Documental de la Comunidad autónoma –en este concepto de Patrimonio se incluyen los documentos generados, reunidos y conservados por las Administraciones locales [art. 5.1 c) y, en menor medida, arts. 2 y 4.1 de la Ley cántabra 3/2002, de 28 de junio]- requiere del previo informe de la Comisión de Patrimonio Documental (art. 34 de la Ley cántabra). Hay que señalar que esta Comisión es “el órgano de consulta y asesoramiento en materia de Archivos y Patrimonio Documental de la Comunidad Autónoma” (art. 10.1 de la citada Ley).

Asimismo, la *contratación de la gestión, conservación y custodia externa de cualquier archivo público* integrante del sistema archivístico autonómico y la *construcción o reforma de un edificio como sede de archivo público* –un archivo de una entidad local es un archivo público [art. 13 b) de la Ley valenciana 3/2005, de 15 de junio]- exigirá el informe previo del proyecto –además de previo, deberá ser favorable- y del pliego de prescripciones técnicas por parte de la consejería competente en materia de cultura (arts. 20.1 y 22 y, por conexión, arts. 7.2 y 9 de la norma valenciana).

5.2.2. Competencias compartidas con órganos mixtos de coordinación

Las competencias compartidas en las que nos vamos a detener se materializan en *órganos colegiados*.

La Junta Interinsular de Archivos es el órgano competente “para resolver las materias... y también, para la coordinación entre los subsistemas que forman parte del Sistema Archivístico” (art. 30.1 de la Ley balear 15/2006, de 17 de octubre). Su naturaleza de órgano mixto de coordinación se desprende de las funciones que se le encomiendan. Así, le corresponde aprobar las líneas generales de la gestión documental de los subsistemas integrados en el sistema archivístico autonómico [art. 30.3 a)]. Igualmente, habrá de resolver sobre i) el depósito de documentos o de archivos privados depositados en centros de archivo público [art. 30.3 c)] y ii) sobre todas las cuestiones en materia de archivos o documentos elevadas por la Comisión Técnica Interinsular de Archivos o de los respectivos órganos consultivos y/ o técnicos de los consejos insulares [art. 30.3 d)].

Por último, la presidencia de este órgano recae en un representante autonómico [art. 30.2 a)] y, entre los vocales, estarán los consejeros insulares competentes en materia de cultura y “un o una representante por cada una de las federaciones de municipios” de las Islas [art. 30.2 b)].

5.2.3. Competencias compartidas por controles

Los controles son prácticamente inexistentes en este sector, dejando a salvo la autorización a la que nos vamos a referir a continuación.

La *salida de documentos conservados en archivos integrados en el sistema autonómico de archivos* deberá ser autorizada por la consejería competente (art. 24 de la Ley murciana 6/1990, de 11 de abril). Dicho esto, restaría señalar que los archivos municipales están integrados en ese sistema [art. 6.1 B c)].

5.2.4. Conclusiones

La idea general que nos debe quedar de este sector es que estas competencias compartidas derivan del hecho de ser titulares de archivos públicos. Así, el régimen de competencias compartidas con trámite de participación o por controles se aplica a todos los archivos públicos y no sólo a los municipales.

5.3. Bibliotecas

5.3.1. Competencias compartidas con órganos mixtos de coordinación

La única competencia compartida existente en este sector tiene por protagonista a los órganos mixtos de coordinación, más concretamente, a los *órganos colegiados*.

Podemos distinguir un total de tres órganos colegiados que tienen capacidad decisoria, que son:

- El Consejo Asesor de la Red de Bibliotecas Públicas de Castilla-La Mancha. Este Consejo es el máximo órgano de representación de las instituciones que forman parte de la citada red (art. 32.1 de la Ley castellano-manchega 3/2011, de 24 de febrero) y una de sus funciones es la de establecer el sistema y forma de financiación de las bibliotecas incorporadas a la red [art. 32.2 a)]. Este Consejo estará formado, entre otros, por concejales de cinco municipios de la región cuyas bibliotecas públicas municipales estén incorporadas a la Red de Bibliotecas Públicas de Castilla-La Mancha [art. 32.3 b 3)].

- El Consejo de la Lectura y Bibliotecas de Castilla-La Mancha. Este Consejo es el “órgano colegiado de coordinación y de fomento de la cooperación entre los diferentes centros e instituciones integrantes del Sistema de Bibliotecas de Castilla-La Mancha, especialmente entre la Administración Regional y las Administraciones locales” (art. 15.1 de la Ley 3/2011,

de 24 de febrero)⁶⁶². Las funciones de este Consejo son más bien de cooperación. Sin embargo, se le reconoce la facultad de adoptar una decisión: la aprobación del Mapa de Bibliotecas de Castilla-La Mancha (art. 15.2). Por otro lado, el Consejo estará compuesto por un presidente, dieciocho vocales y un secretario (Art. 15.3). En relación con los vocales, resulta llamativo que los representantes de los entes locales son mayoría al sumar un total de 10 vocalías –que son los presidentes de cada una de las cinco diputaciones provinciales y los alcaldes de cinco municipios de la región cuyas bibliotecas públicas municipales estén incorporadas a la Red de Bibliotecas Públicas de Castilla-La Mancha [art. 15. 3 b)]-.

- El Consejo de Bibliotecas de las Illes Balears. Este Consejo es descrito como un órgano de coordinación del Sistema Bibliotecario de las Islas (art. 37.1 de la Ley balear 19/2006, de 23 de noviembre) y le corresponde establecer i) los criterios de coordinación entre los diferentes tipos de bibliotecas y las de cada una de las Islas, ii) los programas de actuación y iii) los criterios que tienen que seguir los diferentes instrumentos y controles del Sistema Bibliotecario de las Islas Baleares (art. 37.1). En cuanto a la composición, el Consejo estará integrado, entre otros, por los consejeros insulares competentes en materia de cultura y “un o una vocal en representación de cada una de las federaciones de municipios” [art. 37.2 b)].

5.3.2. Conclusiones

En este sector, las competencias compartidas se centran en los órganos mixtos de coordinación, a través de órganos colegiados que están íntimamente ligados a la idea de red y al hecho de que las bibliotecas que forman parte de la misma se ajusten a unos criterios comunes.

5.4. Carreteras

5.4.1. Competencias compartidas con trámite de participación

5.4.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento

Los municipios colaborarán en la realización de *encuestas sobre el tráfico* con la consejería competente en materia de carreteras y con las diputaciones provinciales, a solicitud de éstas (art. 61 de la Ley andaluza 8/2001, de 12 de julio).

Por otro lado, la existencia de una obra o instalación ruinosa ubicada entre la carretera y la línea límite de edificación permitirá a la Administración competente a instar al ayuntamiento en el que se encuentre la obra o instalación a incoar un *expediente de declaración de ruina* y, en su caso, a la subsiguiente demolición (art. 57 de la Ley gallega 8/2013, de 28 de junio).

5.4.1.2. Fase de instrucción: El informe

Los municipios serán los competentes para *autorizar* la realización de actividades, actuaciones, *obras* o usos, no ejecutadas directamente por el titular de la vía, que se lleven a cabo *en zona de dominio público de los tramos urbanos de carreteras*⁶⁶³.

⁶⁶² El Sistema de Bibliotecas de Castilla-La Mancha está regulado en el Título II de la Ley (arts. 9-15).

⁶⁶³ Art. 62.3 de la Ley andaluza 8/2001, de 12 de julio; art. 57.1 de la Ley aragonesa 8/1998, de 17 de diciembre; art. 53.2 de la Ley asturiana 8/2006, de 13 de noviembre; art. 48 de la Ley canaria 9/1991, de 8 de mayo; art. 25.1 de la Ley cántabra 5/1996, de 17 de diciembre; art. 36.1 de la Ley castellano-leonesa 10/2008, de 9 de diciembre; art. 44.2 de la Ley castellano-manchega; art. 47.1 del Texto refundido de la Ley de Carreteras de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2009, de 25 de agosto; art. 41.1 de la Ley extremeña 7/1995, de 27 de abril; art. 47.2 de la Ley gallega 8/2013, de 28 de junio; art. 33.2 de la Ley madrileña 3/1991, de 7 de marzo y art. 31.1 de la Ley riojana 2/1991, de 7 de marzo. El art. 39.1 de la recientemente derogada Ley estatal

Sin embargo, esa autorización deberá ir precedida de un informe de la Administración titular de la carretera. Ese informe podrá ser simplemente un informe previo (art. 33 de la Ley madrileña) o preceptivo (art. 48 de la Ley canaria) o un informe vinculante⁶⁶⁴ o favorable (art. 25.1 de la Ley cántabra y art. 47.1 del Texto refundido de la Ley de Carreteras de Cataluña). alguna norma se aventura a concretar el contenido de ese informe, indicando que el mismo habrá de pronunciarse, en particular, sobre las condiciones de seguridad y viabilidad (art. 53.2 de la Ley asturiana) o sobre los aspectos viarios (art. 33.2 de la Ley madrileña). Mucho más genérica resultan otras disposiciones, que indican que el informe se pronunciará “sobre aspectos relativos a disposiciones de la presente Ley” (art. 41.1 de la Ley extremeña y art. 31.1 de la Ley riojana).

Los ayuntamientos son los competentes para *autorizar obras y usos en zonas de servidumbre y afección en los tramos urbanos de determinadas carreteras*. Esta competencia exclusiva se convierte en compartida cuando no estuviese aprobado definitivamente ningún instrumento de planeamiento urbanístico o estuviese en proceso de revisión, ya que los ayuntamientos deberán recabar, con carácter previo, informe del titular de la vía (art. 57.2 de la Ley aragonesa 8/1998, de 17 de diciembre; art. 53.3 de la Ley asturiana 8/2006, de 13 de noviembre)⁶⁶⁵.

Otro ámbito en el que proliferan las competencias compartidas por trámite de participación es el del planeamiento. En este sentido:

i) Los *instrumentos de planeamiento urbanístico*, con carácter general, deberán ser informados previamente por el departamento competente en materia de carreteras, informe que será vinculante⁶⁶⁶. alguna norma precisa el objeto del informe, que versará exclusivamente sobre las afecciones a la red de carreteras (art. 35.2 de la Ley andaluza) o, más ampliamente, sobre cuestiones de su competencia (art. 14.1 del Texto refundido de la Ley de Carreteras de Cataluña). El plazo para evacuar el informe puede ser, según las normas, de, como mínimo, un mes (art. 14.1 del Texto refundido de la Ley de Carreteras de Cataluña) o de tres meses⁶⁶⁷. En el caso de que el informe sea desfavorable, el informe determinará expresamente las normas que se consideran vulneradas (art. 23.2 de la Ley gallega).

ii) Acordada la *redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a una carretera*, la Administración competente para otorgar su aprobación provisional –que, dependiendo de los supuestos, puede ser la municipal- tendrá

25/1988, de 29 de julio, contenía una regulación similar a las de las normas autonómicas citadas. Sin embargo, el art. 47.2 de la Ley estatal 37/2015, de 29 de septiembre, atribuye esta competencia a la Administración estatal, previo informe, en algunos casos, del ayuntamiento correspondiente.

⁶⁶⁴ Art. 62.3 de la Ley andaluza; art. 57.1 de la Ley aragonesa; art. 36.1 de la Ley castellano-leonesa; art. 44.2 de la Ley castellano-manchega; art. 41.1 de la Ley extremeña; art. 47.2 de la Ley gallega 8/2013, de 28 de junio y art. 31.1 de la Ley riojana.

⁶⁶⁵ El art. 39.2 de la recientemente derogada Ley estatal 25/1988, de 29 de julio, contenía una regulación similar a la de las normas autonómicas citadas. Sin embargo, el art. 47.2 de la Ley estatal 37/2015, de 29 de septiembre, atribuye esta competencia a la Administración estatal, previo informe, en algunos casos, del ayuntamiento correspondiente.

⁶⁶⁶ Art. 35.2 de la Ley andaluza 8/2001, de 12 de julio; art. 23.2 de la Ley gallega 8/2013, de 28 de junio y art. 14.1 del Texto refundido de la Ley de Carreteras de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2009, de 25 de agosto.

⁶⁶⁷ Art. 35.2 de la Ley andaluza –hasta la modificación de esta Ley por el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, ese plazo era de un mes- y art. 23.2 de la Ley gallega –hasta la Ley 12/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, el plazo era de un mes-.

que enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el proyecto de instrumento a la Administración autonómica y/ o a la Administración titular de la carretera para que emita el correspondiente informe⁶⁶⁸. Dicho informe tendrá siempre carácter vinculante –con la única excepción de la Ley foral 5/2007, de 23 de marzo (art. 23.1)- y habrá de emitirse en el plazo de un mes⁶⁶⁹ –tres meses en el caso de la Ley estatal 37/2015, de 29 de septiembre (art. 16.6)-; si bien, será preciso que transcurran dos meses sin que se emita, a los efectos de considerar favorable o conforme ese informe (todas, menos la ley riojana)⁶⁷⁰.

En todo caso, alguna norma se aventura a dar alguna pista sobre el contenido del referido informe (art. 14.3 de la Ley asturiana 8/2006, de 13 de noviembre y art. 16.6 de la Ley estatal), indicando que el mismo comprenderá las sugerencias –curioso término el de “sugerencia”, cuando se trata de un informe vinculante- que estime conveniente⁶⁷¹. Otra circunstancia destacable consiste en que se considerará nulo de pleno derecho el instrumento urbanístico en cuya tramitación se haya omitido la petición del informe, así como el instrumento que se haya aprobado antes de que transcurra el plazo para su emisión (art. 16.6 de la Ley estatal).

En todo caso, hay que concluir diciendo que este trámite de participación, vía informe, responde a la necesidad de garantizar la coordinación (título del art. 14 de la Ley asturiana 8/2006, de 13 de noviembre)⁶⁷², la coherencia entre las determinaciones del planeamiento urbanístico y la planificación viaria (art. 25.1 de la Ley valenciana 6/1991, de 27 de marzo), de tal modo que se asegure la unidad del sistema de comunicaciones y se armonicen los intereses públicos afectados (art. 8.1 de la Ley balear 5/1990, de 24 de mayo –este precepto no se refiere expresamente al supuesto que analizamos-).

iii) La normativa sectorial va a exigir el preceptivo informe del departamento autonómico de carreteras cuando el *planeamiento aborde cuestiones concretas*. Por ejemplo, el planeamiento urbanístico podrá establecer la zona de protección en los supuestos de terrenos clasificados como suelo urbano, “previo informe favorable de la Consejería de Política Territorial” (art. 33.1 de la Ley madrileña 3/1991, de 7 de marzo). Asimismo, el planeamiento urbanístico precisará para su aprobación del oportuno informe del departamento autonómico competente cuando el mismo se refiera a la alineación de construcciones en los tramos urbanos de las carreteras⁶⁷³. Finalmente, la ampliación de la zona de dominio público

⁶⁶⁸ Art. 30.2 de la Ley aragonesa 8/1998, de 17 de diciembre; art. 9.2 de la Ley cántabra 5/1996, de 17 de diciembre; art. 16.6 de la Ley castellano-leonesa 10/2008, de 9 de diciembre; art. 17.3 de la Ley castellano-manchega 9/1990, de 28 de diciembre; art. 16.6 de la Ley estatal 37/2015, de 29 de septiembre; art. 14.3 de la Ley extremeña 7/1995, de 27 de abril; art. 22.2 de la Ley madrileña de la 3/1991, de 7 de marzo; art. 21.2 de la Ley murciana 2/2008, de 21 de abril y art. 13 de la Ley riojana 2/1991, de 7 de marzo.

⁶⁶⁹ Art. 30.2 de la Ley aragonesa; art. 9.2 de la Ley cántabra; art. 17.3 de la Ley castellano-manchega; art. 16.6 de la Ley castellano-leonesa; art. 14.3 de la Ley extremeña; art. 22.2 de la Ley madrileña; art. 21.2 de la Ley murciana y art. 13 de la Ley riojana.

⁶⁷⁰ Esta previsión, a juicio de L. de la Morena y de la Morena, “El urbanismo en la ley y en la jurisprudencia, con especial referencia al urbanismo sectorial viario (I)”, pág. 300, demuestra la prevalencia del planeamiento sectorial sobre el planeamiento territorial.

⁶⁷¹ Art. 30.2 de la Ley aragonesa; art. 16.6 de la Ley castellano-leonesa; art. 22.2 de la Ley madrileña; art. 21.2 de la Ley murciana y art. 13 de la Ley riojana.

⁶⁷² C. Martínez-Carrasco Pignatelli, *Carreteras. Su régimen jurídico*, pág. 160, se decanta por la coordinación como la razón de ser de esta intervención autonómica.

⁶⁷³ Art. 24.2 de la Ley cántabra 5/1996, de 17 de diciembre –el informe será vinculante y únicamente es exigible cuando sea preciso reducir la distancia mínima que fija la Ley y se trate de carreteras autonómicas- y art. 65.1 de la Ley foral 5/2007, de 23 de marzo.

adyacente a las travesías por el correspondiente planeamiento urbanístico requerirá que el referido planeamiento sea objeto de un informe vinculante de la Administración titular de la vía (art. 12.1 de la Ley andaluza 8/2001, de 12 de julio).

Las competencias compartidas son frecuentes en relación con los *planes municipales o locales de carreteras*. En este sentido, los ayuntamientos tienen la facultad de elaborar y aprobar planes municipales de carreteras, así como modificarlos, previo informe vinculante de la consejería competente en materia de carreteras⁶⁷⁴. La razón de ser por la que el informe debe de ser vinculante es la necesaria coordinación y compatibilidad con los planes autonómicos. Esa necesaria coordinación es más que lógica, máxime cuando los planes autonómicos deben contener los criterios y propuestas de actuación, las previsiones y las prioridades en relación con las carreteras de la red autonómica y, en su caso, de las redes municipales que por su funcionalidad puedan ser objeto de actuación por la Comunidad autónoma (art. 7.1 de la Ley asturiana). Alguna norma reduce el carácter vinculante del informe a este aspecto (art. 10.2 de la Ley asturiana). En todo caso, si el informe es desfavorable, indicará aquellos extremos que deban ser objeto de corrección o ampliación (art. 20.3 de la Ley aragonesa –el informe podrá versar sobre “todos los aspectos a que alcance el contenido del Plan”-). Por último, la Administración informante dispone de un plazo bastante amplio para su emisión: 2 meses. Transcurrido ese plazo, el informe se entenderá favorable (art. 20.2 de la Ley aragonesa y art. 10.3 de la Ley castellano-manchega).

Los municipios podrán proceder al *establecimiento de una línea de edificación inferior a la legalmente establecida* en las carreteras de su titularidad, si bien, necesitarán previamente un informe de la Administración autonómica⁶⁷⁵.

La *construcción de nuevas carreteras* por los municipios es un caso de competencia compartida, ya que requerirá del informe previo de la Comunidad autónoma (art. 32 de la Ley aragonesa 8/1998, de 17 de diciembre –informe que será vinculante- y art. 15, apartados 1 y 2, de la Ley castellano-manchega 9/1990, de 28 de diciembre). En todo caso, el informe versará exclusivamente sobre la adecuación de la carretera proyectada a la planificación viaria (art. 15.2 de la Ley castellano-manchega).

Por último, la aprobación de los *catálogos de carreteras* y su modificación compete al municipio. No obstante, esa aprobación sólo podrá realizarse previo informe de la consejería competente en materia de carreteras; informe que versará sobre su coordinación y compatibilidad con los planes y catálogos autonómicos de carreteras (art. 6.5 de la Ley asturiana 8/2006, de 13 de noviembre).

5.4.2. Competencias compartidas por controles

5.4.2.1. La aprobación

Los *catálogos de carreteras de titularidad de las entidades locales* precisarán de la oportuna aprobación autonómica (disposición final tercera de la Ley castellano-leonesa 10/2008, de 9 de diciembre). Esta misma aprobación será necesaria para los *estudios informativos y los anteproyectos o proyectos promovidos por las entidades locales*, cuando se trate de actuaciones que no estén incluidas en el plan autonómico de carreteras, ni en el plan sectorial de carreteras de la Administración promotora, ni en el planeamiento urbanístico

⁶⁷⁴ Art. 20.1 de la Ley aragonesa y art. 10.2 de la Ley asturiana 8/2006, de 13 de noviembre. Existe un supuesto parecido en el art. 10 de la Ley castellano-manchega 9/1990, de 28 de diciembre.

⁶⁷⁵ Art. 44.3 de la Ley aragonesa 8/1998, de 17 de diciembre –se exige, además, que el municipio alegue una causa debidamente justificada-; art. 29.4 de la Ley asturiana 8/2006, de 13 de noviembre –el informe deberá ser favorable- y art. 24.3 de la Ley cántabra 5/1996, de 17 de diciembre.

municipal (art. 22.4 de la gallega 8/2013, de 28 de junio).

5.4.2.2. La autorización

El titular de una vía podrá establecer *instalaciones de aforos y de pesaje* sobre la infraestructura de las vías (arts. 53.1 y 54.1 de la Ley aragonesa 8/1998, de 17 de diciembre). No obstante, estas instalaciones de aforos y de pesaje podrán ser colocadas por las diversas Administraciones públicas, aunque no sean las titulares de las carreteras (arts. 53.2 y 54.2), para lo que será preciso obtener la autorización del titular de la vía (apartados uno y tres de los arts. 53 y 54 –el art. 54.3 alude a permiso y no a autorización-).

5.4.2.3. La subrogación

El titular de una carretera dispondrá la inmediata *paralización de las obras y la suspensión de los usos no autorizados o que no se ajusten a las condiciones establecidas en la autorización cuando esas obras o usos se desarrollen sobre las zonas de dominio público, de servidumbre o de afección* (art. 35.1 de la Ley canaria 9/1991, de 8 de mayo). Sin embargo, si el titular de la carretera fuera un ayuntamiento y no hubiera procedido a la referida paralización o suspensión y a la posterior reposición al estado primitivo en el plazo de un mes desde que fuese advertido de la infracción –advertencia que actúa a modo de requerimiento-, el cabildo insular o, en su caso, la Administración autonómica quedará subrogado en las actuaciones (art. 35.3).

5.4.3. Conclusiones

Respecto a las competencias compartidas por trámite de participación, esa participación de otra Administración se encauza, como casi siempre, a través de un informe. Lo primero que se observa es que muchas de las competencias que se atribuyen a los municipios nada tienen que ver con las carreteras. En efecto, las leyes sectoriales regulan competencias municipales en el campo del urbanismo (obras, instrumentos de planeamiento, etc.) y, sobre todo, como afectan esas competencias a las carreteras. También se comprueba la existencia de un elevado número de informes que tendrán carácter vinculante, con lo que ello supone de suplantación de la voluntad municipal por la de la Administración informante. Otro aspecto a resaltar es que las leyes sectoriales suelen determinar el objeto o contenido del informe; llegando, incluso, a justificar su necesidad.

En cuanto a las competencias compartidas por controles son escasísimas y parecen razonables, a excepción del supuesto de aprobación de los catálogos de carreteras, ya que se hace necesario analizar el desarrollo reglamentario que se hubiera podido adoptar.

5.5. Deporte

5.5.1. Competencias compartidas con trámite de participación

Este sector no se caracteriza por la existencia de competencias compartidas. Las únicas que se han localizado consisten en trámites de participación, más concretamente, en informes emitidos por otras Administraciones.

Los ayuntamientos no podrán expedir ninguna *licencia de apertura de un establecimiento destinado a la enseñanza o práctica de cualquier clase o modalidad de actividad física y deportiva*, si previamente no se ha otorgado por la Administración deportiva competente la licencia administrativa (art. 32.3 de la Ley canaria 8/1997, de 9 de julio). Es obvio que esa licencia administrativa no es, por muchas razones, un informe en sentido estricto, pero viene a operar como una especie de informe de carácter vinculante. Volveremos sobre esta idea, con mayor profundidad (y apoyo doctrinal), al abordar el sector del

Patrimonio Histórico (*infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.11.1.2. También existen ejemplos en *infra*, parte primera, capítulo tercero, 5.8.1).

En esta misma línea, los ayuntamientos son los responsables de conceder las *licencias y autorizaciones que permiten la entrada en funcionamiento de cualquier instalación deportiva no adscrita a un centro docente*. Sin embargo, la emisión de esa autorización necesitará del previo informe de la Administración autonómica, que se centrará en el cumplimiento de las prescripciones contenidas en la ley sectorial y la idoneidad de esos espacios, cuando las instalaciones deportivas estén destinadas de manera prioritaria a competiciones oficiales del ámbito federado (art. 139, apartados 1 y 2, de la Ley riojana 1/2015, de 23 de marzo).

5.5.2. Conclusiones

Únicamente existen competencias compartidas con trámite de participación. Las mismas se centran en las licencias municipales de apertura o funcionamiento.

5.6. Educación

5.6.1. Competencias compartidas con trámite de participación

Las competencias que veremos a continuación consisten en trámites de participación, más concretamente, en un trámite de informe.

Los ayuntamientos están obligados a regular la *organización y el funcionamiento del consejo escolar municipal*, norma que, con anterioridad a su aprobación definitiva, será sometida al informe preceptivo y vinculante del departamento competente (art. 37.3 de la Ley aragonesa 5/1998, de 14 de mayo). El informe “versará exclusivamente sobre la adecuación del proyecto a la... Ley y a las disposiciones que la desarrollen” (art. 37.3). Es decir, es un informe de estricta legalidad.

Por otro lado, los municipios, durante la tramitación de los instrumentos de planificación urbanística, deberán solicitar un informe a la Administración educativa en relación con las *reservas de suelo para equipamientos docentes* (art. 190.2 de la Ley extremeña 4/2011, de 7 de marzo).

5.6.2. Competencias compartidas por controles

El único control existente consiste en una *autorización*. En este sentido, se contempla que la Administración autonómica regulará el procedimiento para autorizar los centros y, en su caso, las aulas de titularidad de otras Administraciones públicas (art. 95.4 de la Ley castellano-manchega 7/2010, de 20 de julio)

5.6.3. Conclusiones

En este sector, existen dos de los tres tipos de competencias compartidas. En primer lugar, nos encontramos con las competencias compartidas con trámite de participación, materializándose ese trámite en informes preceptivos; informes que pueden llegar a ser vinculantes, con lo que ello conlleva de codecisión y, en este caso, de limitación a la potestad reglamentaria municipal. En segundo lugar, están las competencias compartidas por controles, en las que se evidencia el escaso interés que tiene el legislador por la prestación de servicios educativos por los municipios.

5.7. Incendios

5.7.1. Competencias compartidas con trámite de participación

La participación de otra Administración en el procedimiento municipal se va a producir a través de un informe.

Los municipios son los competentes para la elaboración y aprobación de los *planes municipales de prevención y defensa contra los incendios forestales* [art. 7 a) de la Ley gallega 3/2007, de 9 de abril]. No obstante, la Administración autonómica informará “preceptivamente y con carácter vinculante” estos planes antes de su aprobación (art. 16.3).

Por otro lado, la autorización municipal de ciertas *actividades de carácter esporádico o puntual* precisará del previo informe preceptivo y vinculante de la Administración autonómica (apartados primero y tercero del art. 23 de la Ley catalana 3/2010, de 18 de febrero). Si el informe no es emitido en plazo, el mismo se entenderá favorable (art. 23.4). El informe se exige por tratarse de actividades de importante riesgo (art. 23.1).

Por último, todas las *disposiciones sobre los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento elaboradas por los ayuntamientos* deberán ser informados por una Comisión (art. 18.1 de la Ley valenciana 7/2011, de 1 de abril); Comisión que está adscrita a la consejería competente (art. 16).

5.7.2. Competencias compartidas por controles

Los únicos controles existentes se plasman en aprobaciones.

Las entidades locales o, más genéricamente, los propietarios y titulares de derechos reales o personales de uso y disfrute de terrenos o explotaciones forestales, tanto públicos como privados, elaborarán *planes de prevención de incendios forestales* [arts. 23.1 y 24.1 de la Ley andaluza 5/1999, de 29 de junio y art. 8.1 b) de la Ley extremeña 5/2004, de 24 de junio] y su aprobación corresponde a la Administración autonómica (art. 24.3 de la Ley andaluza y art. 30.1 de la Ley extremeña). Las normas incluyen cuestiones que debemos resaltar. Fijan un contenido mínimo para los planes (art. 24.2 de la Ley andaluza) o establecen la obligación de que los planes se elaboren ajustándose a las directrices incluidas en los planes autonómicos (art. 28.1 de la Ley extremeña).

Por otro lado, la legislación sectorial regula los *planes municipales de extinción de incendios forestales* [véase art. 43.1 b) de la Ley extremeña]. Una de las competencias de las entidades locales es la elaboración de estos planes [art. 8.1 a)]; elaboración que será obligatorio en todos los municipios (art. 52.1), correspondiendo la aprobación a la Administración regional [arts. 7.2 b) y 52.2].

5.7.3. Conclusiones

En este sector encontramos dos de las tres grandes tipologías de competencias compartidas. En primer lugar, existen competencias compartidas con trámite de participación, en las que la participación se plasma en informes emitidos por las Comunidades autónomas que, en no pocas ocasiones, son vinculantes, con lo que ello supone de codecisión. En segundo lugar, las competencias compartidas por controles se refieren a la aprobación de planes relacionados con los incendios forestales. Por un lado, los planes de prevención habrán de ser elaborados por los municipios por el hecho de ser titulares de terrenos forestales. Por otro lado, están los planes de extinción, cuya elaboración es obligatoria para todos los municipios.

5.8. Medio ambiente

5.8.1. Competencias compartidas con trámite de participación

Este sector presenta un elevado número de competencias compartidas con trámite de participación. Este trámite consiste en un informe.

Los controles medioambientales operan como informes en relación con la *concesión de licencias municipales*, lo que convierte el otorgamiento de esas licencias en competencias compartidas (existen ejemplos similares en *supra*, parte primera, capítulo tercero, 5.5.1 y en 5.11.2). Las actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental no podrán ser objeto de licencia municipal de funcionamiento de la actividad sin la previa resolución por el órgano ambiental del correspondiente procedimiento (art. 17.2 de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio y arts. 10.1 y 19 de la Ley cántabra 17/2006, de 11 de diciembre). Asimismo, los controles ambientales deben preceder a las restantes autorizaciones o licencias que sean obligatorias, por ejemplo, la licencia urbanística (art. 14.3 y 25.2 de la Ley extremeña 16/2015, de 23 de abril).

Alguna norma va un poco más allá y además de declarar que la resolución autonómica del procedimiento ambiental –autorización ambiental, autorización ambiental integrada, comprobación ambiental, declaración de impacto, evaluación ambiental, evaluación de impacto ambiental, etc.- es un requisito previo y preceptivo para las licencias municipales, determina que la referida resolución tendrá carácter vinculante i) en cuanto a las medidas correctoras⁶⁷⁶, ii) en lo referente a aspectos ambientales concretos (art. 25.3 y, por conexión, art. 15 de la Ley extremeña y art. 71.1 de la Ley murciana) y iii) en caso de denegación (art. 25.3 y, por conexión, art. 15 de la Ley extremeña). Es más, las licencias municipales deberán recoger expresamente las condiciones o medidas que pudiera imponer la referida resolución (art. 71.2 de la Ley murciana y art. 10.1 de la Ley riojana 5/2002, de 8 de octubre). Dicho esto, no nos debe sorprender que alguna norma prevea que las licencias otorgadas por las Administraciones públicas contraviniendo lo dispuesto en la resolución medioambiental serán nulas de pleno derecho (art. 35 de la Ley cántabra; arts. 25.2 y 91.1 de la Ley extremeña y art. 10.3 de la Ley riojana). Asimismo, la denegación de la autorización ambiental autonómica conlleva la de la licencia de actividad, sin necesidad de resolución expresa municipal (art. 72.1 de la Ley murciana). Por tanto, puede concluirse que las referidas declaraciones o autorizaciones son una forma singular de informe vinculante⁶⁷⁷.

La *concesión de licencias municipales* no sólo va estar condicionada por los controles medioambientales, sino también por los planes supramunicipales.

No podrá otorgarse ninguna licencia que habilite la realización de actos de transformación de la realidad física y biológica sin informe favorable de la Administración actuante cuando se haya iniciado el procedimiento de aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y hasta que ésta se produzca (art. 22.2 de la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre). Se trata, por tanto, de una medida temporal (desde la iniciación del procedimiento de aprobación del PORN y hasta su aprobación) que afecta a procedimientos municipales concretos (licencias), en los que intervienen otras

⁶⁷⁶ Art. 37.4 de la Ley cántabra; art. 25.3 y, por conexión, art. 15 de la Ley extremeña 16/2015, de 23 de abril; art. 5.4 y, por conexión, art. 5.2 de la Ley gallega 1/1995, de 2 de enero y art. 71.1 de la Ley murciana 4/2009, de 14 de mayo (esta Ley murciana 4/2009 no está expresamente derogada, si bien la Ley murciana 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública, señala que la legislación estatal de evaluación ambiental es de aplicación en la Comunidad autónoma de la Región de Murcia (art. 3 y, por conexión, arts. 4 y 5)).

⁶⁷⁷ M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 505, declara que las evaluaciones de impacto ambiental no reúnen las características propias de un informe.

Administraciones públicas por medio del referido informe favorable⁶⁷⁸, que deberá de ser emitido en el plazo de noventa días (art. 22.3).

Otro ejemplo de competencia compartida está relacionado con los *planes y programas locales* que deben ser objeto de evaluación ambiental. En estos casos, el documento de referencia elaborado por el órgano ambiental opera como una especie de informe, como un requisito o trámite ajeno que necesariamente debe solicitarse durante la tramitación del procedimiento local [arts. 27, 28.1 b) y 29 y, por conexión, arts. 3 e) y 25 de la Ley castellano-manchega 4/2007, de 8 de marzo]. Recuerda este documento a las autorizaciones administrativas emitidas por las Administraciones autonómicas en ciertos procesos del sector del patrimonio histórico.

Donde existe una clara competencia compartida es en relación con los *instrumentos de planeamiento urbanístico* y existe desde el momento en que éstos habrán de someterse a instrumentos de intervención ambiental elaborados por las Comunidades autónomas⁶⁷⁹ que operan como auténticos informes. En este sentido, se llega a decir que la declaración ambiental que se emita en relación con los instrumentos de planeamiento urbanístico tendrá la naturaleza de informe preceptivo y determinante (art. 18.2 de la Ley aragonesa 11/2014, de 4 de diciembre)⁶⁸⁰.

En este sector son frecuentes los *regímenes de intervención administrativa ambiental que competen a los municipios* y en los que se produce una intervención autonómica o comarcal. En este sentido,

i) La Ley aragonesa 11/2014, de 4 de diciembre, desarrolla diversos regímenes de intervención administrativa ambiental (art. 5.1). A nuestros efectos, nos interesa detenernos en dos:

- Licencia de inicio de actividad para las instalaciones y actividades previamente sometidas a autorización ambiental integrada o a licencia ambiental de actividades clasificadas. Esta licencia es una resolución local que implica una actividad comprobatoria [art. 4 aa)] que precisa de un informe del órgano ambiental de la Comunidad autónoma (art. 86.2), quedando el ayuntamiento vinculado por el informe emitido por el órgano ambiental cuando éste proponga la denegación de la licencia (art. 86.3).

⁶⁷⁸ La Administración actuante hay que entender que es la Administración autonómica. La vigente Ley aclara que la aprobación de los PORN corresponde a las Comunidades Autónomas (art. 21.1).

⁶⁷⁹ Art. 12.2 y, por conexión, arts. 5.1 y 39.1 de la Ley aragonesa 11/2014, de 4 de diciembre; art. 19.1 y disposición transitoria cuarta de la Ley balear 11/2006, de 14 de septiembre y arts. 100 y 102 de la Ley murciana 4/2009, de 14 de mayo [esta Ley murciana 4/2009 no está expresamente derogada, si bien la Ley murciana 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública, señala que la legislación estatal de evaluación ambiental es de aplicación en la Comunidad autónoma de la Región de Murcia (art. 3 y, por conexión, arts. 4 y 5). A estos efectos era especialmente significativo el recientemente modificado art. 40.3 de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio.

⁶⁸⁰ A. Choy i Tarrés, “Competencias y funciones del municipio en materia de medio ambiente”, pág. 84, se refiere a la incorporación de la perspectiva ambiental en los instrumentos urbanísticos, los cuáles deberán establecer los mecanismos de prevención necesarios para hacer compatible el principio de desarrollo sostenible. Así, se trata de conseguir que a través de la ordenación del suelo se atraigan las actividades a los espacios territoriales más idóneos desde el punto de vista ambiental. Sobre la conexión entre el medio ambiente y el urbanismo, véase; J. E. Candela Talavera, “La intervención de la Administración Local en la protección del Medio Ambiente”, págs. 133-138.

- Licencia ambiental de actividades clasificadas⁶⁸¹. Esta licencia es una resolución de la Administración local (art. 75). Pues bien, las actividades sometidas a esta licencia estarán sujetas a una “calificación” por parte de las comarcas (art. 78.1 y disposición transitoria primera y, por conexión, art. 77, apartados 3 y 5). El informe de calificación será preceptivo y, además, “será vinculante para la autoridad municipal cuando suponga la denegación de la licencia o la imposición de medidas correctoras” (art. 78.4)⁶⁸².

ii) La Ley castellano-leonesa 11/2003, de 8 de abril, contempla diversos mecanismos de intervención administrativa y uno de ellos es la licencia ambiental (art. 6, especialmente apartado 1). El órgano competente para resolver la licencia ambiental es el Alcalde (art. 30.1). A nuestros efectos, nos interesa destacar que el informe emitido por los órganos de prevención ambiental –el Servicio Territorial competente en materia de medio ambiente- será vinculante para el ayuntamiento en caso de que sea desfavorable o implique la imposición de medidas correctoras adicionales (arts. 27.3).

iii) Uno de los regímenes de intervención de actividades previstos en la Ley catalana 20/2009, de 4 de diciembre, es la licencia ambiental (art. 7). Esta licencia se otorga por los ayuntamientos (art. 47 y, por conexión, art. 39.6). La intervención de la Administración regional o comarcal se produce en distintos momentos:

- Declaración de impacto ambiental formulada por la Ponencia Ambiental –que es un órgano colegiado adscrito al departamento competente en la materia (art. 14.1)-, la cual debe integrarse en la resolución de la licencia ambiental (art. 34.3).

- Verificación formal y suficiencia del proyecto básico. Esta verificación en los municipios de menos de 50.000 habitantes puede ser desarrollada por el órgano técnico ambiental del consejo comarcal (apartados 2 y 3 del art. 38), al que le corresponde formular un informe (art. 38.3). Este informe es vinculante para el ayuntamiento, tanto si es desfavorable, como si propone medidas correctoras o requiere a la persona o a la empresa solicitante a redactar un proyecto u otros documentos reformados (art. 38.4).

- Informes sectoriales de la Administración autonómica. La tramitación de la licencia ambiental obliga a solicitar un informe en materia de prevención de incendios forestales (art. 43) o, en casos tasados, informe en materia de aguas, de residuos y de protección del ambiente atmosférico (art. 42.1).

iv) La Ley foral 4/2005, de 22 de marzo, regula las actividades sometidas a licencia municipal de actividad clasificada. Pueden distinguirse los siguientes supuestos:

- Actividades clasificadas sometidas a evaluación de impacto ambiental. La licencia municipal de actividad clasificada incluirá la declaración de impacto ambiental elaborada por la Administración foral, la cual será vinculante para el ayuntamiento respecto de las medidas correctoras propuestas si fuese positiva y respecto a la imposibilidad de autorizar el proyecto si fuese negativa [art. 53 d)].

- Actividades clasificadas no sometidas a evaluación de impacto ambiental. El expediente administrativo municipal será sometido a informes de distintos organismos de la Administración foral. En primer lugar, será preciso un informe preceptivo y vinculante en el

⁶⁸¹ F. J. García Gil, *Prontuario de protección municipal del medio ambiente urbano*, págs. 39-40 y 52-53, caracteriza a estas licencias como autorizaciones puntuales, objetivas, neutrales y regladas.

⁶⁸² Señala B. Lozano Cutanda, *Derecho Ambiental Administrativo*, págs. 341 y 347, en relación con la licencia de actividades clasificadas, que la Administración competente para otorgarla es el ayuntamiento. No obstante, define esta competencia como “condicionada”, puesto que, como acabamos de ver, el informe del órgano responsable de realizar la calificación tiene carácter vinculante en determinados supuestos.

caso de actividades que presenten riesgos para la salud de las personas o para la seguridad e integridad de las personas o de los bienes (art. 55.2). En segundo lugar, es necesario un informe sobre el proyecto de implantación, explotación, traslado o modificación sustancial de la actividad clasificada (art. 55.3). Este informe habrá de pronunciarse sobre una serie de extremos (art. 55.4) y será vinculante cuando suponga la denegación de la licencia de actividad o la imposición de medidas correctoras adicionales (art. 55.5).

Asimismo, si la impugnación en vía administrativa de la licencia de actividad se basa en estos informes, los órganos emisores formularán las alegaciones que estimen pertinentes, que serán vinculantes para la resolución del recurso (art. 51, apartados 1 y 2).

v) La Ley valenciana 6/2014, de 25 de julio, atribuye la concesión de la licencia ambiental al ayuntamiento [art. 18.1 b) y, por conexión, art. 4.12]. Esa concesión va a requerir que previamente se soliciten distintos tipos de informes:

- Informes preceptivos (arts. 56 y, por conexión, 60.3), cuya emisión corresponde, en algunos supuestos, a la Administración regional (art. 56.5). Al menos uno de estos informes será vinculante “cuando sea desfavorable y en cuanto a los condicionamientos necesarios establecidos” (art. 56.5).

- Dictamen ambiental. Este informe tendrá carácter vinculante cuando implique la denegación de la licencia ambiental o cuando determine la imposición de medidas correctoras (art. 58.6 y, por conexión, art. 4.6). El informe será emitido por la Comisión Territorial de Análisis Ambiental Integrado –que es un órgano colegiado adscrito a la consejería competente [art. 20.2 a)]-, en el caso de municipios con población de derecho inferior a 10.000 habitantes (art. 58.4)-.

No obstante, en este ámbito existe un caso de posible vaciamiento competencial. La Ley valenciana admite que la Administración regional pueda acordar que determinadas categorías de actividades, obras e infraestructuras de titularidad pública declaradas de interés general, comunitario o local queden excluidas de la licencia ambiental (disposición adicional primera).

vi) La Ley vasca 3/1998, de 27 de febrero, determina que la competencia para la concesión de la correspondiente licencia de actividad clasificada es municipal (art. 56.2 y, por conexión, art. 56.1). Esta concesión estará condicionada por el informe que habrá de emitir el órgano ambiental de la Comunidad autónoma u órgano foral competente (art. 59.1). El referido informe será vinculante para la autoridad municipal cuando sea contrario a la concesión de la licencia, así como se determina la necesidad de imponer medidas correctoras (apartados 1 y 2 del art. 59).

La elaboración de *mapas estratégicos y singulares de ruido y planes de acción* por parte de los municipios es claramente una competencia compartida. La elaboración, aprobación y revisión de estos mapas y planes de acción corresponde a la Administración local [art. 69.2 c) de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio], siendo necesario que la Administración autonómica emita un informe, en el plazo máximo de dos meses, sobre los referidos mapas y planes [art. 69.1 c)]. El informe será vinculante en lo que se refiera exclusivamente a cuestiones de legalidad [art. 69.1 c)]⁶⁸³. Siguiendo con la potestad

⁶⁸³ Véase, en relación con las zonas saturadas por acumulación de ruidos o con elevada contaminación acústica, a F. López Ramón, “La ordenación del ruido”, págs. 54-55. Asimismo, sobre la intervención municipal frente a la contaminación acústica: J. E. Candela Talavera, “La intervención de la Administración Local en la protección del Medio Ambiente”, págs. 126-130; A. Díaz-Romeral Gómez, “La protección del medio ambiente urbano: la contaminación por el ruido en las ciudades y la sostenibilidad en el desarrollo urbano”, págs. 277-286 y F. J. García Gil, *Prontuario de protección municipal del medio ambiente urbano*, págs. 91-330.

planificadora, las entidades locales podrán elaborar *planes y programas de mejora de la calidad del aire* [arts. 95.2 a) y 101.2 de la Ley extremeña 16/2015, de 23 de abril], aunque, durante su elaboración, además de tenerse en cuenta los planes autonómicos de protección de la atmósfera, deberán recabar informe de la consejería competente (art. 101.2).

La última competencia compartida que vamos a ver se refiere a la obligación municipal de elaborar *ordenanzas para regular las condiciones generales que han de respetar las instalaciones y actividades* para garantizar la tranquilidad, seguridad y bienestar de las personas, así como para proteger sus bienes y el medio ambiente (art. 36.1 de la Ley cántabra 17/2006, de 11 de diciembre). El proyecto de ordenanza será sometido a informe del órgano ambiental competente, “a los solos efectos de garantizar su legalidad en los aspectos ambientales” (art. 36.2). No es el informe la única cuestión que llega a condicionar la potestad reglamentaria municipal, ya que el Gobierno autonómico elaborará y aprobará una ordenanza general de protección ambiental que será de aplicación en todos los municipios que carezcan de una ordenanza específica (art. 36.3). Pues bien, esta ordenanza general opera como una norma de mínimos, ya las ordenanzas municipales en ningún caso podrán establecer medidas de protección ambiental inferiores a las previstas por la ordenanza general (art. 36.4).

5.8.2. Competencias compartidas con órganos mixtos de coordinación

La única competencia compartida con órgano mixto de coordinación se desarrolla a través de un *órgano colegiado*.

Las discrepancias que puedan surgir entre el órgano sustantivo⁶⁸⁴ y el órgano ambiental⁶⁸⁵ respecto a la conveniencia de ejecutar o no un proyecto sujeto a evaluación ambiental o sobre el contenido de la declaración de impacto, siempre y cuando se trate de proyectos o actividades a autorizar o aprobar por los ayuntamientos, serán resueltas por un órgano de composición paritaria [arts. 36.1 y 36.2 b) de la Ley balear 11/2006, de 14 de septiembre]. Ese órgano estará integrado por representantes del Gobierno autonómico y del ayuntamiento a quien corresponda aprobar el proyecto [art. 36.2 b)]. En caso de empate en la votación, el órgano sustantivo tendrá voto de calidad [art. 36.2 b)]. En todo caso, el acuerdo que se adopte deberá ser motivado (art. 36.3).

5.8.3. Competencias compartidas por controles

Los controles son bastante relevantes en este sector, si bien todos los controles se centran en un tipo concreto: la subrogación.

Los supuestos de subrogación que vamos a estudiar en este sector giran en torno a la potestad sancionadora y a las funciones de inspección.

La *inspección* de actividades e instalaciones sujetas a determinados controles ambientales (licencia o comunicación ambiental) corresponderá al ayuntamiento en cuyo ámbito territorial estén ubicadas (art. 61.1 de la Ley castellano-leonesa 11/2003, de 8 de abril). No obstante, en los supuestos de inactividad municipal, una vez requerido para que actúe y transcurrido el plazo de un mes, la consejería competente ejercerá las competencias que le corresponda a la entidad local inactiva (art. 61.2). Asimismo, si la consejería competente advirtiese *deficiencias en el funcionamiento de una actividad sujeta a licencia o comunicación*

⁶⁸⁴ En la evaluación de impacto ambiental, el órgano sustantivo es el órgano que tiene la competencia para otorgar la autorización, la licencia, el permiso, la declaración de interés general o la concesión que habilita al promotor para llevar a cabo un proyecto o que, en su caso, promueve la actividad o el proyecto cuando se trata de actividades o proyectos de las Administraciones públicas [art. 3 k) de la Ley balear].

⁶⁸⁵ El órgano ambiental es el órgano de la Comunidad autónoma que ejerce las competencias en materia de medio ambiente [art. 3 b) de la Ley balear].

ambiental, lo pondrá en conocimiento del ayuntamiento –hay que entender que este “conocimiento” opera como requerimiento a los efectos del art. 60 LBRL–, para que proceda a requerir al titular de la actividad para que corrija las citadas deficiencias (art. 64, apartados 1 y 2, de la Ley castellano-leonesa). Si en el plazo de un mes el ayuntamiento no efectuase el mencionado requerimiento al titular de la actividad, la consejería ejercerá las “competencias que le correspondan en los supuestos de inactividad de las Entidades Locales” (art. 64.2).

Otro supuesto de subrogación se produce en el ámbito de la potestad sancionadora (art. 137.2 de la Ley extremeña 16/2015, de 23 de abril). La competencia para ejercer la *potestad sancionadora* por la comisión de determinadas infracciones corresponde a los ayuntamientos (art. 81.3 de la Ley castellano-leonesa 11/2003, de 8 de abril). No obstante, cuando la consejería competente considere que el titular de una determinada actividad ha cometido alguna infracción cuya sanción corresponde al ayuntamiento, lo pondrá en conocimiento del mismo para que proceda en consecuencia –hay que entender que esta comunicación hará las veces de requerimiento previo a la subrogación–. Si en el plazo de un mes el ayuntamiento no iniciase las actuaciones sancionadoras, la consejería competente “actuará las competencias que le correspondan en los supuestos de inactividad de las Entidades Locales” (art. 82). En esta misma línea, otra norma encomienda la competencia para la *iniciación, tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores* en materia de evaluación de impacto ambiental al órgano sustantivo⁶⁸⁶ (art. 70.1 de la Ley balear 11/2006, de 14 de septiembre). El órgano ambiental⁶⁸⁷ se subrogará en la referida competencia cuando el órgano sustantivo no inicie el procedimiento sancionador en el plazo de un mes desde que tenga conocimiento de la comisión de la infracción o tenga paralizado el procedimiento por un plazo no superior a tres meses [art. 70.4 a)]. De este modo, si el órgano sustantivo es un ayuntamiento, la no iniciación de ese procedimiento o su paralización permitirá la subrogación autonómica en las competencias municipales.

Si las *medidas cautelares o de sanción*, salvo la multa, no fuesen ejecutadas por la autoridad municipal que las hubiese impuesto, la Administración autonómica podrá adoptar las medidas cautelares pertinentes para la salvaguarda del medio ambiente (art. 48 de la Ley gallega 1/1995, de 2 de enero). No obstante, la Administración autonómica sólo podrá adoptar esas medidas “previo requerimiento y audiencia al Ayuntamiento y al interesado” (art. 48). De este modo, la norma es escrupulosa con la letra del art. 60 LBRL al exigir el previo requerimiento. Sin embargo, se exceden los presupuestos del art. 60 LBRL con la celebración de una audiencia.

Por otro lado, traemos a colación la Ley madrileña 2/2002, de 19 de junio. Esta norma contenía un supuesto de subrogación, en su art. 54, que ha sido derogado recientemente. No obstante, nos interesa citar esta regulación, ya que el mismo conculcaba las previsiones del art. 60 LBRL. En primer lugar, sorprendía el plazo de quince días que debía dar el requerimiento a los ayuntamientos para que abandonasen su inactividad, ya que ese plazo vulneraba el art. 60 LBRL (art. 54.2). No queda aquí la cuestión. En segundo lugar, la norma admitía que ese

⁶⁸⁶ El órgano sustantivo en la evaluación de impacto ambiental es el órgano que tiene la competencia para otorgar la autorización, la licencia, el permiso, la declaración de interés general o la concesión que habilita al promotor para llevar a cabo un proyecto, de acuerdo con la legislación aplicable, o que, en su caso, promueve la actividad o el proyecto cuando se trata de actividades o proyectos de las Administraciones públicas [art. 3 k)].

⁶⁸⁷ El órgano ambiental es el órgano de la Comunidad autónoma que ejerce las competencias en materia de medio ambiente previstas en esta Ley, especialmente emitiendo las adecuadas declaraciones de impacto ambiental y, en colaboración con el órgano promotor, velando por la integración de los aspectos ambientales en la elaboración de los planes y los programas [art. 3 b) y, por conexión, art. 19.1].

plazo de quince días se redujera a la mitad “cuando concurren motivos de urgencia expresamente señalados por el órgano ambiental de la Comunidad de Madrid” (art. 54.3).

5.8.4. Conclusiones

Las competencias compartidas con trámite de participación son muy relevantes en este sector, afectando especialmente a las competencias urbanísticas de los municipios y a los controles ambientales que éstos desarrollan. El trámite de participación por excelencia vuelve a ser el informe, por lo general, autonómico y lo más frecuente, con diferencia, es que sea vinculante. Esta circunstancia nos fuerza a repetir la idea de que estamos ante supuestos de verdadera codecisión, ya que la decisión es municipal, pero la resolución municipal se limita a reflejar la voluntad de la Administración informante. En todo caso, las leyes sectoriales se esfuerzan en delimitar el objeto del informe y, sobre todo, los supuestos en que los informes son vinculantes –que impongan medias correctoras etc.- sin que eso evite la crítica que venimos haciendo a este tipo de informes. Asimismo, hay que mencionar aquellos supuestos que, si bien no son informes propiamente dichos, operan como tales.

Además, en no pocas ocasiones, el trámite de participación de otra Administración pública va acompañada de algún otro condicionante para la voluntad municipal. Pensemos, por ejemplo, que la potestad planificadora de los municipios habrá de ejercitarse en el marco de la planificación autonómica o que la potestad reglamentaria deberá incorporar, como mínimo, los contenidos fijados por la Comunidad autónoma en la ordenanza tipo que apruebe.

Igualmente, existe algún caso aislado, en el que se prevé que la Administración autonómica pueda excluir de la necesidad de obtener la correspondiente licencia municipal a determinadas actividades; lo que se configura como un claro vaciamiento municipal.

También son relevantes las competencias compartidas por órganos mixtos de coordinación. Encontramos la posibilidad de constituir un órgano colegiado que se encargará de resolver las discrepancias entre la Administración ambiental y la Administración sustantiva; órgano en el que el voto de calidad corresponde a los municipios.

Las competencias compartidas por controles también tienen su trascendencia en este sector, a través de la subrogación. Todos los supuestos de subrogación se refieren al ejercicio de la potestad inspectora y sancionadora; cuestiones en las que la inactividad municipal justificaría la subrogación. Sin embargo, resulta preocupante la vulneración de las más elementales previsiones del art. 60 LBRL. Hemos visto como el plazo que debe otorgar el requerimiento autonómico al municipio no es de, como mínimo, un mes –como contempla la LBRL, sino de quince días, admitiéndose, incluso, que se pueda reducir a la mitad-. Asimismo, se introducen requisitos que no aparecen en la LBRL, como son la audiencia al interesado y al municipio. Por último, resulta criticable la utilización de términos equívocos, como emplear la expresión “lo pondrá en conocimiento”, en vez de utilizar la palabra “requerimiento”.

5.9. Movilidad

5.9.1. Competencias compartidas con trámite de participación

El trámite de participación se centra en la fase de instrucción, en concreto, en los informes.

Los *instrumentos de planificación* adquieren un papel muy significativo en este sector. Uno de esos instrumentos es el plan de movilidad urbana [art. 5.2 d) de la Ley catalana 9/2003, de 13 de junio] que es elaborado y aprobado por los ayuntamientos (art. 9.4), siendo obligatorio este plan en todos aquellos municipios que deban prestar el servicio de transporte

colectivo urbano de viajeros (art. 9.6), esto es, en los de más de veinte mil habitantes. El plan deberá ser informado por la Administración regional, la cual habrá de pronunciarse “sobre la coherencia del plan con los criterios y orientaciones establecidos por el correspondiente plan director de movilidad y debe velar por la misma” (art. 9.5). Por tanto, nos encontramos con un informe preceptivo, que no tiene carácter vinculante. Finalmente, hay que señalar que las determinaciones de los planes directores de movilidad aprobados por la Administración regional (art. 7.4), “deben de ser incorporados por los instrumentos y los documentos de planificación de rango inferior” (art. 7.7). De este modo, lo que en un primer momento puede pensarse que es una competencia exclusiva con sujeción, termina convirtiéndose en una competencia compartida, como consecuencia de la existencia del informe al que nos venimos refiriendo.

El otorgamiento de las autorizaciones para prestar el *servicio de taxi* suele corresponder a los ayuntamientos (art. 47.1 de la Ley valenciana 6/2011, de 1 de abril). Pues bien, la ampliación del número de *autorizaciones* estará precedida de un estudio que deberá ser informado favorablemente por la Administración autonómica (art. 47.2 y, por conexión, arts. 4 y 22.2). Si el informe es desfavorable, el ayuntamiento podrá proseguir con el trámite, “si bien ésta se entenderá circunscrita al ámbito municipal, no habilitando para la realización de transporte interurbano” (art. 47.3).

La explotación de las estaciones o terminales deberá ir precedida de la correspondiente *aprobación del proyecto de servio público*. Pues bien, la aprobación de proyectos promovidos por un ayuntamiento requerirá del informe favorable de la Administración regional (art. 81.4 de la Ley valenciana 6/2011, de 1 de abril).

5.9.2. Competencias compartidas por controles

El único supuesto de competencia compartida por control que existe en este sector se refiere a una subrogación.

El *ejercicio de la potestad inspectora* en relación con los planes de movilidad de ámbito municipal corresponde a los ayuntamientos (art. 93.3 de la Ley valenciana 6/2011, de 1 de abril). Dicho esto, hay que advertir que la Administración autonómica ejercerá la referida potestad “en caso de que no se haya producido la actuación municipal y una vez que haya transcurrido el plazo de notificación que reglamentariamente se establezca” (art. 93.4).

5.9.3. Conclusiones

Este sector tiene ejemplos de dos de las tres grandes categorías de competencias compartidas, sin que ninguna de ellas destaque más sobre las otras.

5.10. Museos

5.10.1. Competencias compartidas con trámite de participación

El único trámite de participación en un procedimiento municipal que hemos localizado en este sector es el de un informe. En efecto, los *planes museológicos de los museos municipales*⁶⁸⁸ que formen parte del Sistema regional de museos y colecciones museográficas permanentes requerirán del informe favorable del departamento competente, que se entenderá emitido en sentido favorable, transcurridos dos meses desde la recepción del mismo [art. 30.4 y, por conexión, art. 11 d) de la Ley foral 10/2009, de 2 de julio].

5.10.2. Competencias compartidas por controles

⁶⁸⁸ Sobre planes y museos: K. Moore, “La planificación estratégica en los museos”, *in totum* y M. Morente del Monte, “Museo y patrimonio. Del objeto a la planificación estratégica”, *in totum*.

5.10.2.1. La aprobación

La *creación de museos y colecciones municipales* requerirá la aprobación del Gobierno autonómico, previo informe favorable de la consejería competente (art. 6.2 de la Ley cántabra 5/2001, de 19 de noviembre). Además, la creación de museos y colecciones requiere cumplir con unos requisitos mínimos (art. 7.2 de la ley cántabra).

5.10.2.2. La autorización

La *creación de un museo* por una persona física o jurídica –en el caso de Andalucía-, por un organismo público –en el caso de Aragón- o por un ayuntamiento –en el caso de Madrid y Murcia- está sujeta a la previa obtención de una autorización, cuya concesión corresponde a la Administración regional⁶⁸⁹. La actuación autonómica tendrá por objeto “verificar su adecuación a esta Ley y a las normas reguladoras de los establecimientos públicos” (art. 18 de la Ley murciana. En parecidos términos: art. 6.2 de la Ley madrileña 9/1999, de 9 de abril), de tal forma que estamos ante un control de legalidad. En este sentido, las normas concretan los requisitos mínimos para la creación de museos y colecciones museográficas –requisitos que son de aplicación tanto a museos locales, como a los privados- (art. 8, apartados 2, 3 y 4, de la Ley andaluza). Finalmente, hay que señalar que la autorización de creación de un museo o colección museográfica será requisito necesario i) para poder utilizar el término “museo” y ii) para recibir cualquier tipo de subvención o ayuda con cargo al presupuesto de la Comunidad autónoma (art. 8, apartados 6 y 7).

La percepción de derechos económicos por ciertos museos –los integrados en la Red autonómica o insular de museos, entre los que podrá haber museos de titularidad municipal- i) por *visita pública*⁶⁹⁰ o ii) por la *reproducción de bienes*⁶⁹¹, así como los *traslados o salidas de fondos* de ciertos museos –por lo general, los que formen parte de las red autonómica o insular de museos, entre los que podrá haber museos de titularidad municipal-⁶⁹², habrán de ser previamente autorizado por la Administración autonómica o insular.

Por último, hay que señalar que algunas leyes prevén la figura de la autorización autonómica en relación con la *utilización de la denominación “museo”* (art. 17.1 de la Ley foral 10/2009, de 2 de julio y art. 17 de la Ley murciana 5/1996, de 30 de julio).

5.10.3. Conclusiones

El presente sector presenta un único ejemplo de competencia compartida con trámite de participación. Pues bien, la participación se plasma en un informe favorable, lo que nos permite defender que estamos ante un auténtico supuesto de codecisión. Dicho esto, hay que

⁶⁸⁹ Art. 8, especialmente, apartados 1 y 5, de la Ley andaluza 8/2007, de 5 de octubre (sobre esta autorización, véase los trabajos de E. Caruz Arcos, “Principales aspectos de la ordenación jurídica de los museos locales andaluces”, págs. 43-44 y “El régimen jurídico de los museos locales”, págs. 502-503. El referido autor considera que no estamos ante una autorización de tracto único, sino ante una autorización funcional u operativa); art. 4 de la Ley aragonesa 7/1986, de 5 de diciembre; art. 6.2 de la Ley madrileña 9/1999, de 9 de abril y art. 18.4 de la Ley murciana 5/1996, de 30 de julio.

⁶⁹⁰ Arts. 22.3 y, por conexión, arts. 18.1 c) y 22.1 de la Ley andaluza 8/2007, de 5 de octubre; art. 3.2 de la Ley aragonesa 7/1986, de 5 de diciembre; art. 18.3 y, por conexión, art. 11.1, especialmente letra d), de la Ley cántabra 5/2001, de 19 de noviembre; art. 27.5 de la Ley foral 10/2009, de 10 de julio y art. 23.3 y, por conexión, art. 12.1 d) de la Ley madrileña 9/1999, de 9 de abril.

⁶⁹¹ Art. 46.4 y, por conexión, art. 18.1 c) de la Ley andaluza 8/2007 y art. 46 f) y, por conexión, arts. 12, 13 a) y 21.1 de la Ley balear 4/2003, de 26 de marzo.

⁶⁹² Art. 15.1 y, por conexión, art. 5.1 de la Ley aragonesa 7/1986; art. 18.1 y, por conexión, arts. 12, 13 a) y 46 f) de la Ley balear 4/2003 y art. 37.1 y, por conexión, art. 30.1 c) de la Ley murciana 5/1996, de 30 de junio.

destacar que la nota característica de este sector es la de las competencias compartidas por controles, a través de aprobaciones y, sobre todo, de autorizaciones. Sin negar la trascendencia de estos controles, señalar que, con carácter general, los mismos son de aplicación no sólo a los museos municipales, sino a todas las personas, físicas o jurídicas, que sean titulares de museos que estén integrados en las redes o en los sistemas de museos autonómicos o insulares. Además, se fijan en ocasiones los requisitos que deben cumplir los servicios o actividades sometidos a autorización o informe.

5.11. Patrimonio histórico

5.11.1. Competencias compartidas con trámite de participación

5.11.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento

El consejo insular respectivo podrá proponer motivadamente la *modificación del planeamiento urbanístico que afecte a bienes de interés cultural* a los ayuntamientos (art. 36.3 de la Ley balear 12/1998, de 21 de diciembre).

Asimismo, la Administración regional (foral) podrá instar la declaración de un bien inmueble como *Bien de Relevancia Local* a las entidades locales (disposición transitoria séptima de la Ley foral 14/2005, de 22 de noviembre), correspondiendo esa declaración a las referidas entidades (art. 22.1).

5.11.1.2. Fase de instrucción: El informe

En primer lugar, examinamos la *declaración de un bien de interés o relevancia local*. Esa declaración compete a los ayuntamientos “previo informe favorable de la Comisión Provincial del Patrimonio Cultural” [arts. 25.2 y 85 b) de la Ley aragonesa 3/1999, de 10 de marzo] o del departamento competente; informe que no siempre tendrá carácter vinculante (art. 22.1 y disposición transitoria séptima de la Ley foral 14/2005, de 22 de noviembre). Asimismo, esa declaración “puede dejarse sin efecto,... con el informe favorable previo del Departamento de Cultura” (art. 17.4 de la Ley catalana 9/1993, de 30 de septiembre).

Un segundo ejemplo de competencia compartida, vía informe, lo encontramos en relación con la *concesión de la licencia de obras en espacios de protección arqueológica* (art. 49 de la Ley catalana 9/1993, de 30 de septiembre) o en áreas arqueológicas de cautela (art. 61 de la Ley foral 14/2005, de 22 de noviembre). La concesión de la licencia estará supeditada al informe favorable del departamento competente (art. 49.3 de la Ley catalana) o vinculante del departamento foral (art. 61.5 de la Ley foral). El informe puede exigir, como condición para la ejecución de las obras, la realización y la ejecución de un proyecto arqueológico (art. 49.3).

Otro ámbito en el que se pone de manifiesto la existencia de una competencia compartida es en el de la *realización de obras y la concesión de licencias*. Se trata de un supuesto en el que la licencia municipal deberá venir precedida de la obtención de la autorización autonómica, teniendo esta autorización, no sólo carácter previo a la actuación municipal, sino también, lo que es más importante, carácter condicionante⁶⁹³. En este sentido, se ha dicho que el “principio de unidad procedimental convierte, de hecho, la autorización de la consejería competente en un informe preceptivo y vinculante en el procedimiento seguido

⁶⁹³ J. M. Abad Licerias, “Administraciones Locales y Patrimonio Histórico en la Legislación Estatal”, pág. 3.680.

ante los municipios para la obtención de la licencia municipal”⁶⁹⁴ (Existen ejemplos similares en *supra*, parte primera, capítulo tercero, 5.5.1 y 5.8.1). Veamos dos ejemplos al respecto:

i) Toda obra o intervención realizada en el exterior o en el interior de un bien que goce de determinado grado de protección necesitará contar con una autorización expresa otorgada por la Administración regional o insular (art. 55.1 de la Ley canaria 4/1999, de 15 de marzo y art. 40.1 de la Ley riojana 7/2004, de 18 de octubre). No obstante, la referida autorización es previa y condicionante de la licencia municipal (art. 55.4 de la Ley canaria y art. 40.2 de la Ley riojana) y prevalecerá sobre esta última en caso de conflicto, contradicción o cualquier otra incidencia (art. 40.4 de la Ley riojana). Es más, la omisión de la referida autorización no podrá ser suplida por la intervención unilateral de las entidades locales, considerándose ilegal cualquier intervención realizada en ese sentido (art. 40.4).

ii) Hasta la aprobación definitiva del correspondiente plan especial o instrumento similar, la concesión de las licencias precisará de resolución favorable de la Administración regional⁶⁹⁵. Esa resolución favorable se podría encuadrar dentro de los informes vinculantes.

Otro ejemplo muy claro de competencia compartida se pone de manifiesto en la conexión existente entre el *urbanismo* y el patrimonio histórico. Nos vamos a referir de modo especial i) a los planes especiales de protección, pero también a ii) cualquier instrumento de planeamiento urbanístico que incida en bienes patrimoniales.

i) La aprobación de estos planes por parte de los municipios deberá ir precedido por la emisión de un informe por la Administración autonómica (o foral) o insular. Pues bien, ese informe será preceptivo y, en bastantes casos, vinculante –ocasionalmente, se emplea el término “favorable”-⁶⁹⁶. Algunas normas ponen especial énfasis a este carácter vinculante de los informes y declaran que “se considerarán nulas las previsiones del planeamiento que no recojan en su totalidad el contenido del informe emitido por la consejería competente en

⁶⁹⁴ Cit., C. Barrero Rodríguez, “El patrimonio inmueble y mueble”, pág. 142. Esta autora, además, cita en este sentido resoluciones bastante recientes del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia que apoyan su tesis. En este sentido, J. M. Abad Licerias, *Administraciones locales y Patrimonio Histórico*, págs. 188-193, analiza una línea jurisprudencial que defiende que la intervención de los órganos autonómicos competentes en materia de patrimonio histórico es previa y condicionante de las licencias municipales [estudia algunos de estos supuestos en las págs. 74-75, 85, 96 (nota 69), 122-123, 128-130 (nota 105), 137 y 149]. No obstante, según este autor, esta intervención no supone una vulneración del principio de autonomía local (págs. 201-203). Asimismo, la omisión de la necesaria intervención de los órganos autonómicos no puede ser suplida por los ayuntamientos y, si se llega a producir esa sustitución, estaremos ante una nulidad procedimental (págs. 204-205). Por último, hay que traer a colación la STS, de 4 de julio de 1989, F. D. 5º (RJ 1989/5582), que reconoce que las licencias urbanísticas pueden estar condicionadas por los acuerdos de otras Administraciones al tener esos acuerdos el “carácter de acuerdo-informe de carácter vinculante”.

⁶⁹⁵ Art. 46.1 de la Ley aragonesa 3/1999, de 10 de marzo; art. 64.1 de la Ley cántabra 11/1998, de 13 de octubre –esta norma no habla de resolución favorable, sino de autorización–; art. 44.1 de la Ley castellano-leonesa 12/2002, de 11 de julio y art. 37.2 de la Ley foral 14/2005, de 22 de noviembre.

⁶⁹⁶ Arts. 29.4 y 30.3 de la Ley andaluza 14/2007, de 26 de noviembre; arts. 41 y 42 a) de la Ley aragonesa 3/1999, de 10 de marzo; art. 55, apartados 2 y 3, de la Ley asturiana 1/2001, de 6 de marzo; art. 36.2 de la Ley balear 12/1998, de 21 de diciembre; arts. 8.3 c), 9.2 c) y 32.1 de la Ley canaria 4/1999, de 15 de marzo; arts. 56.6 y 62, apartados 2 y 3, de la Ley cántabra 11/1998, de octubre; arts. 37, apartados 1 y 2, y 43, apartados 1 y 2, de la Ley castellano-leonesa 12/2002, de 11 de julio; art. 20.1 de la Ley estatal 16/1985, de 25 de junio; art. 40 de la Ley extremeña 2/1999, de 29 de marzo; art. 45, apartados 1 y 2, de la Ley gallega 8/1995, de 30 de octubre; art. 26.1 de la Ley madrileña 3/2013, de 18 de junio; art. 44, apartados 1 y 2, de la Ley murciana 4/2007, de 16 de marzo y art. 51, apartados 1 y 2 (singularmente éste último apartado), de la Ley riojana 7/2004, de 18 de octubre. Por otro lado, J. M. Alegre Ávila, *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, Tomo II, págs. 159-160, se pronuncia sobre el momento en el que, a su juicio, debe emitirse el referido informe y L. Parejo Alfonso, “Urbanismo y Patrimonio Histórico”, pág. 77, subraya el carácter determinante del informe vinculante autonómico emitido durante la elaboración de los planes especiales.

materia de cultura, lo modifiquen o vayan en contra del mismo” (art. 51.2 de la Ley riojana. En un sentido similar se pronuncia el art. 55.2 de la Ley asturiana).

ii) En primer lugar, la elaboración de los catálogos arquitectónicos municipales, de los catálogos urbanísticos y de los catálogos de bienes y espacios protegidos es una competencia municipal⁶⁹⁷ o local (art. 30.1 de la Ley riojana 7/2004, de 18 de octubre). Los catálogos deberán ser objeto del correspondiente informe emitido por una Administración superior que, en el caso de las Islas Canarias, será el correspondiente cabildo insular [art. 8.3 c)] y, en los casos de Aragón, La Rioja y Comunidad Valenciana, será la Administración autonómica⁶⁹⁸. En estos dos últimos supuestos, el informe será vinculante (art. 30.3 de la Ley riojana y art. 47.3 de la Ley valenciana). El informe de la Administración regional valenciana tendrá efectos vinculantes “en todo lo referente a la inclusión, exclusión y régimen de protección de los bienes calificados de relevancia local” (art. 47.3). En todo caso, este informe deberá ser emitido en un plazo de, ni más, ni menos, seis meses (art. 47.3). Pues bien, hay que advertir que existe un alto grado de incumplimiento de este deber, debido, en muchas ocasiones, a los conflictos que surgen entre los municipios y la Administración informante⁶⁹⁹.

En segundo lugar, la aprobación provisional o definitiva de los instrumentos de planeamiento que afecten a los bienes recogidos en el Catálogo Geográfico de Bienes Inmuebles del Patrimonio Histórico deberán ser informados por la Administración regional, informe que, además de preceptivo, será vinculante (art. 16.3 de la Ley madrileña 3/2013, de 18 de junio).

El último ejemplo se refiere a la *cesión de bienes integrantes del patrimonio cultural* por parte de los municipios, cesión que requiere de un informe previo emitido por la Administración regional (art. 29.2 de la Ley riojana 7/2004, de 18 de octubre y art. 90.3 de la Ley valenciana 4/1998, de 11 de junio), informe que alguna norma reconoce como vinculante (art. 90.3).

5.11.1.3. Fase de instrucción: La audiencia

La *incoación de un expediente de declaración de ruina* de un Bien de Interés Cultural requiere que el ayuntamiento dé audiencia a la Administración regional (art. 38.1 de la Ley aragonesa 3/1999, de 10 de marzo)⁷⁰⁰.

5.11.2. Competencias compartidas por controles

5.11.2.1. La aprobación

La Administración autonómica promoverá que los ayuntamientos en cuyo término municipal existan importantes restos y yacimientos arqueológicos delimiten las *áreas existentes en su término con posibilidad de contener restos arqueológicos* (art. 49.4 de la Ley extremeña 2/1999, de 29 de marzo). Esa delimitación se elevará a la consejería competente para su aprobación (art. 49.4).

5.11.2.2. La autorización

⁶⁹⁷ Art. 9.2 e) de la Ley canaria 4/1999, de 15 de marzo; art. 44.2 de la Ley aragonesa 3/1999, de 10 de marzo y art. 47.1 de la Ley valenciana 4/1998, de 11 de junio.

⁶⁹⁸ Art. 44.2 y, por conexión, art. 79 de la Ley aragonesa; art. 30.3 de la Ley riojana y art. 47.3 de la Ley valenciana.

⁶⁹⁹ C. Barrero Rodríguez, “Los conjuntos históricos y el planeamiento de protección en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, pág. 76.

⁷⁰⁰ Sobre la ruina de inmuebles culturales, véase: J. M. Abad Liceras, “Administraciones Locales y Patrimonio Histórico en la Legislación Estatal”, págs. 3.681-3.686.

Las entidades locales podrán *promover intervenciones arqueológicas o paleontológicas*; si bien, la entidad local precisará de la previa autorización de la consejería competente (art. 50 de la Ley catalana 9/1993, de 30 de septiembre y art. 52.6 de la Ley extremeña 2/1999, de 29 de marzo). También será precisa la autorización, en este caso, insular para que los ayuntamientos puedan promover a la *creación de museos de ámbito municipal* [arts. 8.3 i) y 9.2 i) de la Ley canaria 4/1999, de 15 de marzo].

5.11.2.3. La subrogación

Una de las medidas más trascendentales de estas leyes sectoriales es la elaboración de *planes urbanísticos relacionados con los bienes declarados de interés cultural*⁷⁰¹. Estos planes son elaborados por los municipios (art. 55.2 de la Ley asturiana 1/2001, de 6 de marzo y art. 30.2 de la Ley canaria 4/1999, de 15 de marzo). La Administración regional tendrá la facultad de proceder a la redacción y aprobación de estos planes, “con carácter subsidiario, cuando los ayuntamientos, habiendo sido requeridos para ello y transcurrido el plazo que reglamentariamente se establezca, no hayan cumplido las obligaciones señaladas en el mismo” (art. 55.6 de la Ley asturiana). A pesar de que la norma emplea el término “subsidiario”, entendemos que lo que se está regulando es una subrogación. De hecho, la norma alude a un requerimiento, presupuesto propio de una subrogación. Pues bien, incumplido ese plazo por el ayuntamiento correspondiente, la Administración requirente -la Administración autonómica o los cabildos insulares, según los casos- deberán subrogarse previa audiencia del ayuntamiento afectado (art. 30.2 de la Ley canaria). Obsérvese que se prevé un trámite de audiencia; trámite que no está contemplado en el art. 60 LBRL. Asimismo, no nos satisface el hecho de que el plazo para atender el requerimiento se fije reglamentariamente.

Otro ejemplo lo encontramos cuando el *entorno de un inmueble declarado como Bien de Interés Cultural no esté expresamente delimitado o lo esté de forma incompleta*. Este hecho podrá ser constatado por la consejería competente y lo comunicará a la entidad local correspondiente para que le otorgue la protección urbanística necesaria. En su defecto, la Comunidad autónoma podrá ejecutarlo por subrogación (apartado tercero de la disposición transitoria primera de la Ley riojana 7/2004, de 18 de octubre). Obsérvese que la norma no hace referencia al requerimiento previo, ni a un plazo para que el municipio pueda acometer esa protección urbanística.

Los ayuntamientos ostentan la competencia para incoar y tramitar ciertos *expedientes sancionadores* (art. 113.1 de la Ley asturiana 1/2001, de 6 de marzo). Cuando los ayuntamientos no inicien las actuaciones sancionadoras, o cuando dieran lugar con su pasividad a la paralización de las ya iniciadas, será posible la subrogación autonómica (art. 113.4). En concreto, la consejería competente, de oficio o a petición del interesado, advertirá al ayuntamiento de la necesidad de iniciar o concluir la tramitación del expediente, señalando a tal efecto el plazo que razonablemente estime adecuado, que nunca será inferior a un mes, transcurrido el cual sin reacción positiva, la autoridad autonómica podrá actuar por vía de sustitución asumiendo la ejecución de las funciones omitidas (art. 113.4).

5.11.2.4. La suspensión

Los consejos insulares podrán “suspender el *planeamiento* vigente en lo que sea necesario para proteger el patrimonio histórico en el ámbito territorial afectado” (art. 36.3 de la Ley balear 12/1998, de 21 de diciembre).

⁷⁰¹ C. Barrero Rodríguez, *La ordenación urbanística de los conjuntos históricos*, pág. 199-200, al referirse a la subrogación autonómica en la obligación municipal de elaborar planes especiales, defiende que se acuda en estos casos a la cooperación entre Administraciones. En otras palabras, no parece que la subrogación le parezca una buena solución.

5.11.3. Conclusiones

Este sector es, sin lugar a dudas, uno de los que tiene más subtipos de competencias compartidas. Así, hay competencias compartidas con trámite de participación, pudiendo ser ese trámite una solicitud, un informe o una audiencia. Sin embargo, examinada la legislación, se produce una cierta desilusión, máxima en relación con los informes. La regla es que éstos son vinculantes en la mayoría de los supuestos; esto es, la decisión municipal habrá de ajustarse al contenido de esos informes y su libertad de acción (ajustada a Derecho, claro está) se ve muy limitada. De este modo, resultan limitadas las competencias urbanísticas de los ayuntamientos en no pocos aspectos, como en relación con las áreas afectadas por la declaración de conjunto histórico, sitio histórico o zona arqueológica⁷⁰². Asimismo, se vislumbra una idea en las competencias compartidas: las competencias municipales se centran en aspectos urbanísticos (licencias, planes, declaración de ruina, etc.) y la participación autonómica (o foral) o insular se centra en las cuestiones propias del Patrimonio Histórico.

Asimismo, existen numerosas competencias compartidas por controles, bien autorizaciones o aprobaciones, bien subrogaciones, bien suspensiones. Respecto de la subrogación, como ha quedado dicho, sorprende la inclusión de un trámite de audiencia al municipio. Asimismo, las subrogaciones no siempre se regulan con demasiado detenimiento, quedando dicha regulación supeditada al posible desarrollo reglamentario. Dicho esto, una norma prevé que la subrogación pueda instarse por los interesados (algo parecido es denunciado por la doctrina en el ámbito urbanístico, véase *infra* parte primera, capítulo tercero, 5.21.3.3). En cuanto a la suspensión, hay que reiterar que, a nuestro juicio, este mecanismo de control debe ser sustituido por otros, como puede ser la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sobre todo teniendo en cuenta que dicha suspensión va unida a conceptos jurídicamente indeterminados como “la necesidad de proteger el Patrimonio Histórico”.

5.12. Policía local

5.12.1. Competencias compartidas con trámite de participación

5.12.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento

Con carácter general, el ámbito de actuación de la policía local es el territorio del municipio a la que pertenezca⁷⁰³. No obstante, las policías locales (mejor dicho, sus miembros) podrán actuar fuera de su término municipal en “situaciones de emergencia”⁷⁰⁴, para lo que será necesario una solicitud de la autoridad competente y que dicha actuación extraterritorial sea autorizada por el alcalde. En todo caso, la actuación se realizará bajo la dependencia del alcalde del municipio que los haya requerido y bajo el mando del jefe del cuerpo de este municipio (art. 12.1 de la Ley aragonesa y art. 5.1 de la Ley canaria).

5.12.1.2. Fase de instrucción: El informe

⁷⁰² J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 365. En este sentido, Mir llega a considerar que se los municipios no podrán ejercitar sus competencias en una determinada zona del de su término municipal (pág. 365).

⁷⁰³ Art. 4 de la Ley andaluza 13/2001, de 11 de diciembre; art. 12.1 de la Ley aragonesa 8/2013, de 12 de septiembre y art. 5.1 de la Ley canaria 6/1997, de 4 de julio.

⁷⁰⁴ El Tribunal Constitucional ha entendido que el término “emergencia” debe interpretarse de forma estricta, quedando vedada cualquier actuación extraterritorial basada en razones como “necesidad” o “urgencia” [SSTC, 49/1993, de 11 de febrero, recurso de inconstitucionalidad núm. 257/1989, F. J. 3º (RTC 1993/49) y 82/1993, de 8 de marzo, recurso de inconstitucionalidad núm. 1.918/1990, F. J. 3º (RTC 1993/82)].

Algunas normas sectoriales construyen la *creación de cuerpos de policía local* como una potestad municipal. No obstante, en ciertos supuestos –municipios de menos de cinco mil habitantes, etc.–, será preciso la emisión de un informe no vinculante por la consejería competente⁷⁰⁵. El informe deberá considerar tanto las razones de necesidad, como los medios para su sostenimiento (art. 6.2 de la Ley castellano-leonesa). En todo caso, si un municipio decide crear un cuerpo de policía local, deberá cumplir una serie de condiciones mínimas determinadas por las leyes (art. 6.3 de la Ley castellano-leonesa y art. 22.3 de la Ley gallega).

En segundo lugar, los municipios, “previo informe de la Consejería competente”, aprobarán la *plantilla del respectivo cuerpo de policía local* (art. 21.1 de la Ley murciana 4/1998, de 22 de julio). Parece que ese informe se tendrá que pronunciar sobre a la adecuación o no de la plantilla propuesta a lo indicado en la ley.

Por último, nos detenemos en la *asociación de municipios para la prestación de servicios de policía local*. Creada la asociación, si la población de uno de sus municipios superara los seis mil habitantes durante tres años consecutivos, la asociación deberá adaptar su cuerpo de policía local a las condiciones establecidas en la ley –en concreto, a lo dispuesto en el art. 5.2 de la Ley riojana 5/2010, de 14 de mayo –, para lo cual será preceptivo “el informe de la Consejería competente en materia de interior, en relación al cumplimiento de estos extremos” (art. 5 3). Es decir, estamos ante un control de legalidad.

5.12.1.3. Fase de finalización: La terminación convencional

Si es necesario *reforzar la plantilla de personal del cuerpo de policía local* de algún municipio, por concurrir necesidades estacionales, especiales o extraordinarias, el alcalde podrá llegar a acuerdos con otros ayuntamientos para que miembros de la policía de estos últimos puedan actuar en el ámbito territorial del solicitante⁷⁰⁶. En todo caso, esta posibilidad está sujeta a un régimen muy estricto (véase art. 6.3 de la Ley riojana 5/2010, de 14 de mayo). Desde la perspectiva del municipio que realiza la solicitud, estaríamos ante una competencia compartida, vía terminación convencional. En esta misma línea, los ayuntamientos que sólo dispongan de vigilantes municipales pueden atender las necesidades del servicio de seguridad del ayuntamiento con la actuación de miembros de las policías locales o vigilantes municipales de otros ayuntamientos con los que previamente se hubiese celebrado el convenio oportuno (art. 90.2 de la Ley gallega 4/2007, de 20 de abril).

5.12.2. Competencias compartidas con órganos mixtos de coordinación

Este sector cuenta con notables ejemplos de órganos mixtos de coordinación. Todos los órganos mixtos a los que nos referiremos a continuación con órganos colegiados.

La legislación que norma este sector regula las llamadas *Juntas Locales de Seguridad*⁷⁰⁷.

⁷⁰⁵ Art. 7.1 de la Ley balear 4/2013, de 17 de julio; art. 6.2 de la Ley castellano-leonesa 9/2003, de 8 de abril; art. 22.2 de la Ley gallega 4/2007, de 20 de abril y art. 24 d) de la Ley riojana 5/2010, de 14 de mayo.

⁷⁰⁶ Art. 6.3 de la Ley riojana 5/2010, de 14 de mayo. Un supuesto muy parecido existe en el art. 58 de la Ley andaluza 13/2001, de 11 de diciembre. El Tribunal Constitucional consideró conforme a Derecho este supuesto [STC 81/1993, de 8 de marzo, recurso de inconstitucionalidad núm. 1.677/1989, F. J. 4º (RTC 1993/81)], al enjuiciar el contenido del art. 25 de la ya derogada Ley 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Andalucía. En parecidos términos, STC 86/1993, de 8 de marzo, recurso de inconstitucionalidad núm. 1.283/1992, F. J. 3º (RTC 1993/86)].

⁷⁰⁷ La efectividad de estas Juntas, según apunta J. Mir i Bagó, en “Las competencias locales en la legislación sectorial”, pág. 365 y en *El sistema español de competencias locales*, pág. 339, dependerá de la voluntad real de colaboración entre los cuerpos policiales. Asimismo, J. C. Alli Turrillas, “Los nuevos retos al marco normativo y a la seguridad en el ámbito local”, págs. 90-91, defiende que estas Juntas deben convertirse

La Junta Local de Seguridad es definida como un órgano de colaboración y coordinación de los diversos cuerpos de policía que operan en un término municipal⁷⁰⁸; si bien alguna norma ha puesto el acento en su condición de órgano de coordinación [art. 84.2 e) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña]. En términos generales, será preceptiva su constitución en los municipios que tengan cuerpo de policía local [art. 9.1 de la Ley catalana 4/2003; art. 54.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo (y art. 2.1 del Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre⁷⁰⁹) –según la Ley Orgánica, la constitución es potestativa- y art. 13.1 de la Ley foral].

El dato fundamental para considerar a las Juntas como un órgano mixto de coordinación es que adopta decisiones, como, por ejemplo, el establecimiento de formas y procedimientos necesarios para lograr una coordinación y cooperación eficaz entre los distintos Cuerpos de Seguridad [art. 13.6 c) de la Ley foral 8/2006 y art. 4 c) del Real Decreto 1087/2010] y la elaboración y aprobación de planes sectoriales, estacionales, etc. como los planes locales de seguridad [art. 10 b) y apartado 4 –determina con precisión el contenido del plan general de seguridad del municipio- y 5 del art. 31 de la Ley catalana 4/2003 y art. 4 h) del Real Decreto]⁷¹⁰. En todo caso, los acuerdos de la Junta, dependiendo de la norma, serán adoptados por la mayoría de sus miembros (art. 10.1 del Real Decreto) o por unanimidad (art. 9.8 de la Ley catalana 4/2003) y tienen carácter ejecutivo (art. 9.8 de la Ley catalana 4/2003).

Otro dato que resulta revelador es el de la composición⁷¹¹ de las Juntas, que estarán integradas por un presidente, cargo que recae en el alcalde del municipio y por los vocales, entre los que habrá representantes de los distintos cuerpos policiales que actúan en el municipio –Policía Nacional, Guardia Civil, policía autonómica o foral y policía local- [art. 54.2 de la Ley Orgánica (y art. 5.1 del Real Decreto) y art. 13.2 de la Ley foral].

En la línea de estas Juntas Locales de Seguridad están las *comisiones de coordinación policial de ámbito local*⁷¹², que tienen como finalidad la coordinación y colaboración de los servicios policiales de la Ertzaintza (que es la policía autonómica vasca) y de las policías locales en la ejecución de las funciones que tienen atribuidas, respetando, en todo caso, las competencias propias de cada cuerpo (art. 43.4 de la Ley vasca 15/2012, de 28 de junio). Van a existir estas Comisiones en las capitales de provincia y en cada una de las demarcaciones

en órganos de trabajo en común, en verdaderos órganos de dirección y coordinación general de la seguridad local, adoptando una forma proactiva de actuación. Sobre las Juntas Locales de Seguridad: J. C. Alli Turrillas, en “La competencia local en materia de seguridad”, pág. 501 y en “Los nuevos retos al marco normativo y a la seguridad en el ámbito local”, págs. 369 y 371; J. Mauri i Majos, “La Policía Local en Cataluña”, págs. 264-265 y A. Morales Villanueva, “Seguridad Pública”, págs. 67 y 71 y ss.

⁷⁰⁸ Art. 9.1 de la Ley catalana 4/2003, de 7 de abril; art. 54.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo y art. 13.2 de la Ley foral 8/2006, de 20 de junio.

⁷⁰⁹ A. M. Moreno Molina, “Las competencias de las entidades locales”, pág. 108, sitúa la regulación de las Juntas entre las medidas administrativas incluidas en el Pacto Local. J. de Benito Langa, “Ayuntamientos. Juntas locales de seguridad”, pág. 1.086, comenta que el origen de estas Juntas está en los acuerdos alcanzados por la FEMP y el Ministerio del Interior que se plasmó en un convenio marco de colaboración y coordinación en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial. Por otro lado, este último autor señala que el antecedente de esta norma de 2010 es una Instrucción de 10 de junio de 1988 a la que se refiere con cierta extensión (págs. 1.086-1.087).

⁷¹⁰ Por el contrario, J. de Benito Langa, “Ayuntamientos. Juntas locales de seguridad”, págs. 1.086-1.087, califica estas Juntas como órganos asesores, si bien admite que adoptan decisiones.

⁷¹¹ Respecto a la regulación de la composición de las Juntas por parte de las Comunidades autónomas, véase; STC 52/1993, de 11 de febrero, recurso de inconstitucionalidad núm. 2.446/1992, F. J. 7º (RTC 1993/52).

⁷¹² Sobre esta figura: E. Artetxe Palomar, “Policías Locales en Euskadi”, págs. 319-321.

territoriales de la Ertzaintza (art. 43.2). En las comisiones estarán presentes los responsables del Cuerpo de la Ertzaintza y de las policías locales de la demarcación correspondiente, así como de otros municipios que se adhieran cuando no tengan cuerpo policial propio (art. 43.3).

Lo realmente importante para poder determinar si estamos ante un órgano mixto de coordinación son las funciones de estas Comisiones. En concreto, las Comisiones son competentes para establecer procedimientos y contenidos concretos de intercambio de información, datos estadísticos y resúmenes de actividad policial y delictiva [art. 43.4 b)]; elaborar criterios de actuación comunes y repartir de responsabilidades operativas en materia de seguridad preventiva y fijar normas y procedimientos de colaboración [art. 43.4 c)], elaborar protocolos y planes de actuación para prevenir la comisión de hechos delictivos [art. 43.4 d)] y resolver aquellas cuestiones que se susciten en la aplicación de los sistemas de información recíproca y coordinación de datos entre los servicios policiales [art. 43.4 f)].

5.12.3. Competencias compartidas por controles

5.12.3.1. La aprobación

Los ayuntamientos podrán *impartir cursos de formación y especialización, actualización* que habrán de ser homologados o convalidados por la Administración autonómica⁷¹³ (en algunos supuestos –Murcia–, se requiere la homologación o convalidación para que los cursos tengan validez a efectos de promoción y movilidad). A los efectos de poder llevar a cabo esta convalidación, se tendrán en cuenta los contenidos formativos, la duración de los cursos y la cualificación del profesorado [art. 24.2 c) de la Ley castellano-leonesa]. Por último, la existencia de esta convalidación se justifica en la “coordinación de la formación profesional de las Policías Locales” que tiene encomendada la Administración autonómica (art. 24.1 de la Ley castellano-leonesa).

En segundo lugar, la *prueba selectiva de tipo psicotécnico para el acceso al cuerpo* será “homologada por la Escuela Regional de Policía Local” (art. 30.1 de la Ley castellano-leonesa 9/2003, de 8 de abril).

5.12.3.2. La autorización

En primer lugar, los miembros de los cuerpos de policía local ejercerán sus funciones con el *uniforme* reglamentario, salvo en los casos excepcionales en que esa obligación sea dispensada a través de la correspondiente autorización del Delegado o del Gobierno (art. 6.2 de la Ley cántabra 5/2000, de 15 de diciembre^{714, 715}).

En segundo lugar, los ayuntamientos que dispongan de escuela de policía podrán impartir *cursos de ingreso*, ajustados a los programas y duración aprobados por la escuela regional y previa autorización de la Administración regional (art. 30.2 y, por conexión, art. 29 de la Ley murciana 4/1998, de 22 de julio).

⁷¹³ Art. 24, apartados 1 y 2 c), de la Ley castellano-leonesa 9/2003, de 8 de abril; art. 31.4 de la Ley castellano-manchega 8/2002, de 23 de mayo; art. 37 de la Ley madrileña 4/1992, de 8 de julio; art. 30.1 y, por conexión, art. 29.1 de la Ley murciana 4/1998, de 22 de julio y art. 29.1, y por conexión, art. 26 de la Ley valenciana 6/1999, de 19 de abril.

⁷¹⁴ El art. 6.2 ha sido modificado por la Ley cántabra 3/2014, de 17 de diciembre. Hasta esta modificación, la actuación de la Delegación de Gobierno no consistía en conceder una autorización, sino en emitir un informe.

⁷¹⁵ Sobre esta cuestión, véase: STC, 81/1993, de 8 de marzo, recurso de inconstitucionalidad núm. 1677/1989, F. J. 7º (RTC 1993/81). La resolución subraya que la dispensa de uniformidad es una competencia estatal, que no podrá ser nunca autonómica.

En tercer lugar, los municipios de población igual o inferior a cinco mil habitantes – diez mil, en el caso de Cataluña- podrán acordar la *creación de cuerpos de policía local* siendo necesaria la autorización de la Administración autonómica⁷¹⁶. A la hora de otorgar esa autorización “se ponderarán adecuadamente las circunstancias reales del municipio en relación con las funciones y cometidos del Cuerpo de Policía Local y con los medios técnicos que garanticen la prestación del servicio” (art. 3.2 de la Ley canaria). Además, las normas incluyen otros requisitos, como el previo informe de la Comisión de Coordinación de Policías Locales (art. 2.7 de la Ley cántabra y art. 3.2 de la Ley catalana) o que el acuerdo del Pleno municipal para la creación del cuerpo de policía local se adopte por mayoría absoluta (art. 3.2 de la Ley canaria y art. 3.2 de la Ley catalana). Por último, se apunta por una norma que la creación de estos cuerpos tendrá carácter excepcional (art. 116.2 de la Ley vasca). Finalmente, un caso peculiar es el de la autorización autonómica para la creación de un *cuerpo en un municipio con una plantilla de un número mínimo de un solo policía*, cuando la finalidad del municipio sea asociarse con otros municipios para la prestación del servicio (art. 5.2 de la Ley riojana 5/2010, de 14 de mayo).

En cuarto lugar, la autorización también está presente en el ámbito de la *actuación extraterritorial de las policías locales*⁷¹⁷. La norma general es que el ámbito territorial de actuación de las policías locales venga constituido por su término municipal. No obstante, la normativa sectorial admite que la policía local pueda actuar fuera del término municipal, en situaciones de emergencia y previa autorización (art. 5.1 de la Ley canaria 6/1997, de 4 de julio y art. 6.1 de la Ley riojana 5/2010, de 14 de mayo). Esta autorización la concederá el Ministerio del Interior para un supuesto concreto: cuando ejerzan funciones de protección de autoridades de las Corporaciones locales (art. 6.2 de la Ley balear 4/2013, de 17 de julio).

Por último, los municipios limítrofes que no dispongan separadamente de recursos suficientes para prestar los servicios de policía local podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a esta policía [art. 8.1 de la Ley balear 4/2013, de 17 de julio –previsión que se encuentra en consonancia con la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo; disposición que fue introducida en la citada norma por la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre y que ha sido desarrollada por Orden INT/ 2944/2010, de 10 de octubre]. La competencia para autorizar la asociación corresponde a la Administración autonómica (art. 8.2). No obstante, la norma balear deberá ser modificada conforme al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad autónoma de Illes Balears⁷¹⁸. Esa modificación irá en el sentido de suprimir la autorización autonómica. Asimismo, la autorización regional resulta precisa para las *agrupaciones para el sostenimiento de los cuerpos de policía local* (art. 17.2 de la Ley aragonesa 8/2013, de 12 de septiembre). De este modo, los municipios se asocian para la ejecución de las funciones asignadas a la policía local (en los términos del art. 17.1 de la Ley aragonesa). Dicho esto, hay que advertir que el referido precepto puede tener los días contados

⁷¹⁶ Art. 3.2 de la Ley canaria 6/1997, de 4 de julio; art. 2.7 de la Ley cántabra 5/2000, de 15 de diciembre; art. 3.2 de la Ley catalana 16/1991, de 10 de julio y art. 116.2 de la Ley vasca 4/1992, de 17 de julio.

⁷¹⁷ Sobre la actuación extraterritorial: STC 52/1993, de 11 febrero 1993, recurso de inconstitucionalidad núm. 2.446/192, F. J. 6º (RTC 1993/52) y 81/1993, de 8 de marzo, recurso de inconstitucionalidad núm. 1.677/1989, F. J. 4º (RTC 1993/81). Entre la doctrina: F. Guillén i Lasierra, “La competencia autonómica sobre coordinación de los policías locales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional”, págs. 189-191 y C. Horgué Baena, “La Policía Local en Andalucía”, págs. 90-92 y J. Mauri i Majos, “La Policía Local en Cataluña”, pág. 259.

⁷¹⁸ Este Acuerdo fue publicado por Resolución de 12 de mayo de 2014 (BOE, de 29 de mayo de 2014).

si nos atenemos a que se han iniciado negociaciones entre la Administración del Estado y la Comunidad autónoma de Aragón en relación con la constitucionalidad del mismo⁷¹⁹.

5.12.4. Conclusiones

En las competencias compartidas con trámite de participación, ese trámite no se limita al informe, como es la norma general, sino que también existen referencias a la iniciación y a la terminación convencional. No obstante, el informe de otra Administración sigue siendo el trámite por excelencia. Estos informes son preceptivos y no vinculantes. Además, advertir que atendiendo a algunos puntos sobre los que deberán pronunciarse, puede afirmarse que más que informes de legalidad son informes de oportunidad –el informe, por ejemplo, se pronunciará sobre las razones de necesidad y los medios de sostenimiento (art. 6.2 de la Ley castellano-leonesa 9/2003, de 8 de abril)-. Además, en algunos casos, el ejercicio de la competencia municipal va acompañado, no sólo del trámite de participación, sino también de la exigencia del cumplimiento de ciertos requisitos –dotación presupuestaria suficiente (art. 6.3 de la Ley castellano-leonesa y art. 22.3 de la Ley gallega 4/2007, de 20 de abril), etc.-.

Las competencias compartidas a través órganos mixtos de coordinación son una característica de este sector. Los órganos colegiados son un medio que permite potenciar las relaciones interadministrativas y, lo que es más importante a nuestros efectos, son órganos que adoptan decisiones que vinculan a las Administraciones que se integran en los mismos. La lástima, al menos así lo ha afirmado parte de la doctrina, es que estos órganos no son lo efectivos que sería deseable.

Por último, las competencias compartidas por medio de controles se encauzan a través de las aprobaciones –que responden a las ideas de coordinación y homogeneidad- y de las autorizaciones. Resulta curioso, por decirlo de alguna manera, el trato que cada legislador autonómico da a las distintas cuestiones que regulan. Así, supuestos que una norma somete a aprobación, otra lo encauza por el informe –nos referimos en este caso a la creación de los cuerpos de policía local-. Por otro lado, el ejercicio de la competencia municipal no sólo va a estar supeditada a una autorización, sino que, además, va a precisar de la concurrencia de otros requisitos –informes, etc.-

5.13. Protección civil

5.13.1. Competencias compartidas con trámite de participación

Las competencias municipales compartidas con trámite de participación en este sector se concentran en torno a la *ordenación urbanística*⁷²⁰ y ese trámite va a consistir en un informe.

Los instrumentos de planeamiento urbanístico serán sometidos “a informe preceptivo del órgano de la Administración autonómica competente en materia de protección civil”; informe que versará sobre las situaciones de riesgo que pueda provocar el modelo territorial adoptado en esos instrumentos (art. 10.3 de la Ley riojana 1/2011, de 7 de febrero. En parecidos términos: art. 19 de la Ley aragonesa 30/2002, de 17 de diciembre). Asimismo, este

⁷¹⁹ Resolución de 16 de diciembre de 2013, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en relación con la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón (BOE, de 3 de enero de 2014).

⁷²⁰ J. Ochoa Monzó, “Planificación territorial, protección civil y prevención de riesgos. La experiencia francesa”, págs. 97-105, estudia la conexión entre los riesgos (protección civil) y la ordenación urbanística y territorial.

informe será vinculante en caso de reparo por existir riesgo de origen natural, tecnológico o antrópico y, además, habrán de respetarse las condiciones y las medidas correctoras que se pudieran fijar para la reducción y el control de estos riesgos (art. 10.3 de la Ley riojana).

Además, los Planes Generales de Ordenación Urbana que se elaboren en municipios donde el Mapa de Riesgos detecte la existencia de alguno, deberán ser sometidos a informe preceptivo de la Comisión de Protección Civil –esta Comisión es un órgano colegiado de la Administración autonómica (art. 46.1 de la Ley cántabra 1/2007, de 1 de marzo)- (art. 21.2 de la Ley cántabra). En todo caso, si transcurrido el plazo de dos meses desde la remisión del instrumento de planeamiento aprobado inicialmente a la Comisión de Protección Civil ésta no se hubiere pronunciado, se entenderá que su criterio es conforme con el contenido de aquél (art. 21.3).

5.13.2. Competencias compartidas por controles

5.13.2.1. La aprobación

El ejemplo prototípico de control en este sector es el de la *homologación de los planes de protección civil*⁷²¹.

La homologación es una figura que se ha considerado como una suerte de aprobación definitiva, a imagen de lo que sucede en materia de planificación urbanística⁷²² y se ha visto en ella un ejemplo de control de legalidad⁷²³. Es más, la homologación, según nuestro Alto Tribunal, busca la adecuación del contenido de los planes con el mínimo denominador fijado en la legislación sectorial. Es, por tanto, “una actividad reglada y de control técnico dirigida a constatar que los planes contemplen distintos contenidos (un catálogo de recursos movilizables, un inventario de riesgos potenciales y unas directrices sobre su funcionamiento y movilización) y no a sustituir de entre las distintas opciones posibles aquella seguida en la elaboración del plan”⁷²⁴. De este modo, la homologación debería estar en el ámbito del control de legalidad.

Las normas autonómicas⁷²⁵ vienen a repetir la regulación prevista en el art. 10 de la recientemente derogada Ley estatal 2/1985, de 21 de enero. Los planes municipales se aprobarán por las correspondientes Corporaciones locales⁷²⁶ y se integrarán en los planes

⁷²¹ A. Menéndez Rexach, “Resultados y reflexiones ante la propuesta de reforma de la legislación estatal”, pág. 191, considera que habría que plantearse si la figura de la homologación tiene sentido.

⁷²² J. Barcelona Llop, “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en Protección Civil”, pág. 345 y, sobre todo, pág. 362 (nota 26). Del mismo modo, L. M. Arroyo Yanes, “Los municipios y la protección frente a las emergencias”, pág. 641, cita a J. M. Ochoa Monzó (en *Riesgos mayores y Protección Civil*, Mc Graw Hill, 1996, pág. 178), el cual considera que la homologación “recuerda bastante a la aprobación definitiva de los planes de urbanismo”.

⁷²³ En este sentido se pronuncia J. Mir i Bagó, en “Las competencias locales en la legislación sectorial”, pág. 367 y en *El sistema español de competencias locales*, pág. 342 (afirma que este control administrativo resulta poco coherente con la lógica de radical judicialización de los controles que hay en la LBRL) y 368.

⁷²⁴ STC 133/1990, de 19 de julio, recurso de inconstitucionalidad núm. 355/1985 y conflicto positivo de competencia núm. 1.699/1989, F. J. 10º (RTC 1990/133). J. Barcelona Llop, *La protección civil municipal*, pág. 207, advierte que la homologación no es una actividad meramente formal o limitada a verificar que el plan no infringe el marco normativo superior, sino un mecanismo bastante más complejo que tiene su base en la necesidad de asegurar una respuesta pública eficaz en caso de catástrofe, grave riesgo o calamidad.

⁷²⁵ Art. 29 y, por conexión, arts. 21 y 48 de la Ley aragonesa 30/2002, de 17 de diciembre; arts. 17 y 18 y, por conexión, art. 46 de la Ley catalana 4/1997, de 20 de mayo y art. 14 y, por conexión, art. 40 de la Ley riojana 1/2011, de 7 de febrero.

⁷²⁶ Véase, el estudio que sobre estos planes locales realiza P. Peláez Martínez, “Planificación local de emergencias en España”, *in totum*. Por otro lado, J. Barcelona Llop, “La protección civil”, pág. 147, destaca que

supramunicipales, insulares o provinciales. Esta integración es la razón por la que la estructura y el contenido de los planes municipales se ajustarán a las directrices que establezca el correspondiente plan especial o de actuación de mayor amplitud territorial (art. 17.2 de la Ley riojana). Lo más destacable no es esta integración, sino que los planes deberán ser homologados por la Comisión de Protección Civil de la Comunidad autónoma. En tanto no se produzca la homologación, de forma expresa o tácita, los planes municipales no podrán ser aplicados (art. 14.6 de la Ley riojana). Por último, la no homologación del Plan llevará aparejada la obligación de modificarlo “de acuerdo a las observaciones realizadas por la Comisión de Protección Civil..., siendo de aplicación mientras tanto el plan de ámbito superior” (art. 29.3 de la Ley aragonesa).

Siguiendo con ejemplos de homologación, ésta también afecta a los *cursos de formación* que organizan las entidades locales para los voluntarios de protección civil. Lo importante, es que estos cursos deberán ser homologados por la Comisión de Protección Civil (art. 11.6 de la Ley cántabra 1/2007, de 1 de marzo), Comisión que es un órgano colegiado de la Administración autonómica (art. 46.1 de la Ley cántabra). Sin embargo, a diferencia del ejemplo anterior, en este caso no se aclara el alcance de esa homologación.

Dejando a un lado la homologación, debemos acudir al régimen de los *planes de recuperación de la normalidad*. Una vez finalizada una determinada situación de emergencia, las Corporaciones locales podrán aprobar estos planes (art. 31.1 de la Ley catalana 4/1997, de 20 de mayo). Si el plan de recuperación supone la percepción de ayudas de otras Administraciones, “el plan debe contar con la aprobación de las mismas” (art. 31.2).

5.13.2.2. La subrogación

La subrogación autonómica en la posición de las entidades locales –en el caso de Cataluña- o de los municipios –en el caso de Aragón- se permite cuando estas dos últimas Administraciones no realicen alguna de las siguientes actuaciones: i) *aprobar los planes obligatorios de protección civil*⁷²⁷, ii) *modificar los planes aprobados*, si la modificación es condición para su homologación o si es exigida por circunstancias sobrevenidas o por la modificación de los planes superiores en los que se integra (art. 71.2 de la Ley catalana) y iii) *activar los planes correspondientes de protección civil* si se producen los presupuestos para ello (art. 71.2 de la Ley catalana). Si la entidad local (o municipio) no realiza alguna de estas actuaciones a las que está obligado por ley, la Administración autonómica le dirigirá un requerimiento (art. 29.9 de la Ley aragonesa y art. 71.1 de la Ley catalana). Transcurrido el plazo otorgado en el requerimiento sin que se realice la actuación requerida (ni se justifique suficientemente los motivos de su inactividad), la Administración autonómica se subrogará (art. 29.10 de la Ley aragonesa y 71.1 de la Ley catalana), adoptando las medidas materiales, técnicas y jurídicas necesarias a costa de la entidad local (art. 29.10 de la Ley aragonesa y art. 71.1 de la Ley catalana). Dicho esto, hay que destacar que los problemas surgen con el plazo que les conceda la Administración autonómica en el requerimiento. Una de las normas fija un plazo de cuatro meses, plazo que parece suficiente para llevar a cabo la actuación requerida (art. 29.9 de la Ley aragonesa). Por el contrario, otra norma establece un plazo de un mes, que será susceptible de ser reducido “si la actuación requerida es urgente y si, de no realizarse,

la planificación en este sector se caracteriza por la idea de planificación en cascada (o planificación escalonada, en palabras de M. J. Izu Belloso, “El sistema de protección civil en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, págs. 117-118), cuya efectividad requiere una cierta homogeneidad en el contenido de los distintos planes territoriales. Sobre esta misma cuestión, véase: L. M. Arroyo Yanes, “Los municipios y la protección frente a las emergencias”, págs. 636-637.

⁷²⁷ Art. 29, apartados 9 y 10 (y por conexión, apartado 1 de ese precepto), de la Ley aragonesa 30/2002, de 17 de diciembre y art. 71.2 de la Ley catalana 4/1997, de 20 de mayo.

puedan ponerse en peligro a personas y bienes o pueda agravarse la situación de riesgo” (art. 71.1 de la Ley catalana), lo que iría en contra del art. 60 LBRL que exige de forma taxativa que el requerimiento deberá otorgar a la entidad local un plazo no inferior a un mes para que pueda cumplir su obligación.

5.13.3. Conclusiones

En primer lugar, existen competencias compartidas con trámite de participación en las que se pone de manifiesto la conexión ente el urbanismo y la protección civil. Esta participación se plasma en los informes que habrán de emitir de las Comunidades autónomas. El informe será preceptivo y, además, en determinadas circunstancias, vinculante; esto es, el criterio defendido por la Administración autonómica prevalecerá sobre el municipal.

En segundo lugar, este sector se caracteriza por el importante papel que juegan las competencias compartidas por controles. Por un lado, estaría la aprobación u homologación de planes y cursos de formación. Esta homologación sería un control de legalidad que responde a la necesidad de garantizar una cierta homogeneidad en el contenido de los planes y de los cursos. Por otro lado, nos encontramos con la subrogación, que se centrará en los planes de protección civil. Es interesante el plazo que se da a los municipios para cumplir con sus obligaciones, dado que una ley sectorial fija un plazo inferior a un mes, lo que es, a nuestro juicio, una vulneración de la LBRL.

5.14. Residuos

5.14.1. Competencias compartidas con trámite de participación

La Administración autonómica va a poder participar en un procedimiento municipal, vía informe. En efecto, las entidades locales podrán elaborar sus propios *planes en materia de residuos*, las cuales remitirán el texto íntegro del proyecto de plan y las alegaciones recibidas durante el período de información pública, junto con sus correspondientes contestaciones e informes técnicos, a la Administración regional, a los efectos de su análisis ambiental (art. 14.2 de la Ley madrileña 5/2003, de 20 de marzo). Puede entenderse que el control ambiental opera, no sólo como un requisito imprescindible para la aprobación del plan, sino como una especie de informe autonómico de carácter preceptivo.

5.14.2. Competencias compartidas por controles

El único control del que se han encontrado referencias en este sector es la subrogación; si bien, como veremos inmediatamente, este control está muy implantado en este sector.

i) En Cataluña, el incumplimiento por parte de un ayuntamiento de las determinaciones del Programa de *gestión de residuos municipales*, dará lugar a que la Administración autonómica le recuerde a ese ayuntamiento el deber de cumplirlas [art. 9.3 b) y, por conexión, art. 56, apartados 1 y 3, del Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de julio]. Si el incumplimiento puede afectar a la consecución de los objetivos establecidos en el Programa para la gestión de los residuos municipales –parece deducirse que con ese incumplimiento queda afectando el ejercicio de competencias autonómicas, tal como requiere el art. 60 LBRL–, la Comunidad autónoma se puede subrogar en el ejercicio de la competencia municipal de gestión de residuos⁷²⁸.

⁷²⁸ El art. 9.3 señala que la subrogación se llevará a cabo de conformidad con el régimen y el procedimiento establecidos por el artículo 151 del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril. Este precepto está titulado como

ii) La Ley madrileña 5/2003, de 20 de marzo, regula dos supuestos de subrogación.

En primer lugar, si las entidades locales no prestasen los servicios obligatorios de *gestión de residuos* de su competencia o incumplieran lo dispuesto en *los planes autonómicos de residuos*, la consejería competente podrá requerirles para que presten el servicio, concediendo un plazo no inferior a un mes. Si transcurrido dicho plazo el incumplimiento persistiera, la Comunidad autónoma procederá a adoptar “las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la Entidad Local” (art. 6.2). Sin embargo, se produce una disonancia con la LBRL en los “casos de extraordinaria y urgente necesidad” (art. 6.3). En estos casos y “con el fin de proteger la salud de las personas o el medio ambiente”, la consejería competente podrá acordar la sustitución inmediata, dando cuenta al Gobierno autonómico (art. 6.3). Es decir, no existe requerimiento previo y la razón que permitiría la subrogación –recordemos, “extraordinaria y urgente necesidad”- tendría un difícil encaje en la subrogación. Además, no queda duda de que la norma está refiriéndose a un caso de subrogación, sobre todo, si nos atenemos a que el precepto dice que la “sustitución tendrá lugar por el tiempo estrictamente imprescindible y a costa de la Entidad Local sustituida” (art. 6.3). Por tanto, hay que concluir que la afirmación que hace la norma madrileña de que la sustitución se realizará “[e]n los términos previstos al efecto en la legislación de régimen local” (art. 6.2) no sería cierta en los casos de extraordinaria y urgente necesidad.

El segundo supuesto de subrogación se refiere a que la Administración autonómica pondrá en conocimiento de la Administración municipal los *hechos* de los que tuviera conocimiento y *que pudieran afectar al medio ambiente*, a fin de que se adopten las medidas necesarias para preservarlo y, en su caso, se incoe el procedimiento sancionador correspondiente (art. 87.1). Si el ayuntamiento no adopta tales medidas, la Administración autonómica requerirá expresamente al ayuntamiento para que las adopte en el plazo de dos meses, plazo que podrá reducirse a la mitad por motivos de urgencia –a pesar de esa reducción, se cumpliría con el plazo mínimo de un mes que establece el art. 60 LBRL para atender, en su caso, el requerimiento-. Si transcurrido ese plazo, siguiera sin adoptarlas, la Administración autonómica podrá ordenar las actuaciones que estime procedentes para preservar los valores ambientales y, en su caso, incoar el correspondiente expediente sancionador (art. 87.2).

iii) La Ley valenciana 10/2000, de 12 de diciembre, atribuye la facultad de coordinar la “actuación de las entidades locales en el ejercicio de aquellas competencias que trasciendan los intereses locales” a la Administración autonómica y le permitirá actuar por sustitución en determinados supuestos (art. 15.2), como, por ejemplo, en aquellos casos en que los municipios “no prestaren los servicios obligatorios de *gestión de residuos urbanos* o incumplieran los objetivos de *valorización* fijados por la consejería competente” (art. 6.5). Por tanto, estamos ante dos tipos de incumplimiento. El primero, sería un incumplimiento de sus obligaciones, el segundo es, más bien, el cumplimiento de la obligación, pero sin alcanzar ciertos objetivos. Pues bien, constatado cualquiera de estos dos hechos, la Administración regional podrá requerirles concediendo al efecto el plazo que fuere necesario, nunca inferior a tres meses (art. 6.5). Si, transcurrido dicho plazo, el incumplimiento persistiera, la Comunidad autónoma procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación “a costa y en sustitución de la entidad municipal” (art. 6.5).

“ejecución subsidiaria de competencias locales”, si bien, su contenido coincide con lo determinado en el art. 60 LBRL.

iv) La Ley cántabra 8/1993, de 18 de noviembre, alude, muy de soslayo, a que la Administración regional podrá actuar por subrogación en la prestación del servicio municipal de gestión de *residuos sólidos urbanos* (art. 9.1).

5.14.3. Conclusiones

En el presente sector, se dan dos de las tres grandes tipologías de competencias compartidas. En cuanto a las competencias compartidas con trámite de participación, encontramos actuaciones autonómicas –en este caso, el control ambiental- que operan como informes. Por otro lado, abundan los casos de competencias compartidas por controles, en concreto, vía subrogación. La denuncia, una vez más, recae en el hecho de que no se prevea el oportuno requerimiento y que, en ocasiones, no estamos ante la negativa de prestar un servicio, sino ante un servicio que se presta defectuosamente.

5.15. Sanidad

5.15.1. Competencias compartidas con trámite de participación

Este sector apenas cuenta con ejemplos de competencias compartidas con trámite de participación. El único que existe es un informe.

La elaboración de *planes municipales en materia de drogodependencias* requiere la previa emisión de un informe preceptivo y vinculante por la Administración regional [art. 6.3, letras a) 1º y b), de la Ley valenciana 10/2014, de 29 de diciembre]. Además, estos planes habrán de elaborarse “de conformidad con los criterios establecidos en el Plan Estratégico sobre Trastornos Adictivos” [art. 6.3 a) 1º]; Plan que es elaborado y aprobado por la Administración regional (art. 61.3) y que vincula a todas las Administraciones (art. 61.3).

5.15.2. Competencias compartidas por controles

5.15.2.1. La autorización

El principal mecanismo autorizador existente en este sector se centra en la *instalación y funcionamiento de los centros y establecimientos sanitarios*⁷²⁹. En este sentido, los centros y establecimientos sanitarios, cualesquiera que sea su titular, precisarán de una autorización administrativa previa para su instalación y funcionamiento, así como para las modificaciones que respecto de su estructura y régimen inicial puedan establecerse⁷³⁰. Por tanto, se puede concluir que no existe una prohibición de creación por los municipios de este tipo de centros, pero esa creación estará supeditada a la obtención de la previa autorización, que debe adoptarse de acuerdo, en todo caso, con la planificación sectorial⁷³¹.

⁷²⁹ J. Mir i Bagó, en “Las competencias locales en la legislación sectorial”, pág. 372, y en *El sistema español de competencias locales*, pág. 354, destaca que las entidades locales quedan virtualmente desapoderadas para prestar o establecer servicios o centros de asistencia sanitaria. Por otro lado, A. Menéndez Rexach, “Garantías de la igualdad en el Sistema Nacional de Salud: Técnicas de cohesión y cuestiones pendientes”, pág. 196, ve en las garantías mínimas de seguridad y calidad que deben ser exigidas por parte de las Comunidades autónomas para autorizar la apertura y puesta en funcionamiento de centros y establecimientos un medio para garantizar la seguridad del Sistema Nacional de Salud.

⁷³⁰ Art. 29.1 de la Ley estatal 14/1986, de 25 de abril. En esta misma línea se mueven las leyes autonómicas, siendo algunas muy claras: art. 19.5 y, en menor medida, art. 62.7 de la Ley andaluza 2/1998, de 15 de junio; art. 36 e) y, en menor medida, art. 36 d) de la Ley aragonesa 6/2002, de 15 de abril; art. 26.1 b) y, en menor medida, art. 60.1 f) de la Ley canaria 11/1994, de 26 de julio; art. 73 e) y, en menor medida, art. 73 d) de la Ley cántabra 7/2002, de 10 de diciembre; art. 7 r) de la Ley castellano-leonesa 8/2010, de 30 de agosto; art. 23 c) de la Ley foral 10/1990, de 23 de noviembre y arts. 7.2, 9.3 a) y 12 d) de la Ley madrileña 12/2001, de 21 de diciembre.

⁷³¹ En este mismo sentido, J. A. Fuentetaja Pastor, “Sanidad y entidades locales”, pág. 326.

5.15.2.2. La subrogación

La Administración autonómica podrá ejercer la *potestad sancionadora* de forma subsidiaria, cuando denunciado un hecho, el municipio competente no inicie el oportuno expediente sancionador [art. 99.2 c) de la Ley valenciana 10/2014, de 29 de diciembre]. No obstante, el ejercicio subsidiario de esa potestad sancionadora exige que previamente se haya requerido al municipio competente para que incoe el referido expediente [art. 99.2 c)]. El plazo que se otorgará en el requerimiento será de un mes, lo que está en plena sintonía del art. 60 LBRL. Sin embargo, el plazo de un mes empieza a contarse desde “la fecha del referido requerimiento”, lo que nos parece, como mínimo, incorrecto. La LBRL nada dice de cuando debe empezar a contar ese plazo; si bien, entendemos que dicho plazo debería empezar a computarse desde el momento en que se notifique el requerimiento y no desde la fecha del mismo.

Un segundo ejemplo se refiere al incumplimiento o defectuoso cumplimiento –que no inactividad, como sería propio de la subrogación- por las entidades locales de sus *responsabilidades en materia de salud pública*. En este caso, la Comunidad autónoma podrá requerir a la entidad local y, en caso de persistencia en el incumplimiento, podrá proceder “a la ejecución subsidiaria de tales competencias, de acuerdo con lo previsto en la legislación de régimen local” (art. 19.3 de la Ley aragonesa 5/2014, de 26 de junio).

5.15.3. Conclusiones

Existen competencias compartidas por medio de un trámite de participación; pero, sobre todo, existen competencias compartidas por controles, el principal control es la autorización. Históricamente los municipios han sido prestadores de servicios sanitarios; sin embargo, desde épocas recientes, esa prestación requerirá la obtención de una autorización previa. Esta situación ha dado lugar a que se halla afirmado que existe un desapoderamiento competencial. Este desapoderamiento en el ámbito sanitario resulta aún más palpable con la modificación que ha llevado a cabo la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, del art. 25.2 LBRL.

5.16. Seguridad

5.16.1. Competencias compartidas con trámite de participación

El único de trámite de participación de otra Administración en un procedimiento municipal va a consistir en un informe.

Las Administraciones públicas deberán establecer sus respectivas *Cartas de servicios públicos de seguridad* (art. 28.2 de la Ley foral 8/2006, de 20 de junio); Cartas que deberán de ser previamente informadas por la Administración regional –en concreto, por el Consejo de Seguridad Ciudadana de Navarra- (apartados 2 y 4 del art. 9 y art. 28.2).

5.16.2. Competencias compartidas por controles

5.16.2.1. La aprobación

La policía local podrá *actuar fuera de dicho término*, “en situaciones especiales de necesidad” –concepto claramente indeterminado-, “previa aprobación por el Departamento titular de la competencia en materia de seguridad pública” (art. 8.3 de la Ley foral 8/2006, de 20 de junio).

5.16.2.2. La autorización

La *actuación extraterritorial de las policías locales* precisará de autorización. Así, los miembros de los cuerpos de policía local puedan ejercer funciones de protección de

autoridades de las Corporaciones locales fuera del término municipal respectivo, previa autorización del departamento competente en materia de seguridad pública (art. 8.3 de la Ley foral 8/2006, de 20 de junio). Esta misma autorización será necesaria para que los municipios con cuerpos de policía puedan convenir que funcionarios de la policía local de otros municipios puedan actuar en sus términos municipales por tiempo determinado, cuando por insuficiencia temporal sea necesario reforzar la dotación de una plantilla (art. 48.1 de la Ley vasca 15/2012, de 28 de junio).

Por último, los municipios limítrofes podrán *asociarse*, previa autorización del departamento competente, *para la prestación de los servicios policiales* cuando no dispongan separadamente de recursos suficientes y ninguno de los asociados tenga más de 20.000 habitantes o en conjunto no sumen más de 50.000 habitantes (art. 49.1 de la Ley vasca⁷³²).

5.16.3. Conclusiones

En este sector existen ejemplos de dos de las tres grandes tipos de competencias compartidas. Las competencias compartidas con trámite de participación se encauzan a través de informes autonómicos. También existen competencias compartidas por controles. Estos controles, que se materializan en aprobaciones y autorizaciones, se centran en supuestos de actuación de los miembros de la policía local fuera de su término municipal.

5.17. Servicios sociales

5.17.1. Competencias compartidas con órganos mixtos de coordinación.

El único ejemplo de órgano mixto de coordinación existente en este sector es *un órgano colegiado*.

El Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales es un órgano, adscrito al Gobierno vasco, que responde a la necesidad de garantizar la unidad del Sistema Vasco de Servicios Sociales (art. 44.1 de la Ley vasca 12/2008, de 5 de diciembre).

Un dato que nos pone en la pista de que estamos ante un órgano mixto de coordinación es la composición del mismo. Este Órgano contará con una “representación paritaria entre el Gobierno Vasco por un lado, y, por otro, las diputaciones forales y los ayuntamientos, recayendo la presidencia del órgano en la consejera o consejero del departamento competente en servicios sociales del Gobierno Vasco”. Conforme a la dicción del precepto, el 50% de los miembros de este órgano representarán a la Administración autonómica y el otro 50% serán representantes locales (art. 44.2 de la Ley vasca 12/2008, de 5 de diciembre). La duda que se suscita es cómo se resuelven los posibles empates. Si nos atenemos a la Ley 30/1992, el Presidente dirime con su voto los empates [art. 23.1 d). En idéntico sentido: art. 19.2 d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre].

Más importante aún es examinar sus funciones. Es cierto que se le reconoce la competencia de elaborar informes [art. 44.3 a)]. Lo realmente trascendente es que le corresponde deliberar y acordar sobre tres ámbitos: i) las “principales estrategias, directrices, elementos estructurales e instrumentos... al objeto de preservar la unidad del sistema” [art. 44.3 b)], ii) las “principales estrategias y propuestas que desde el Sistema Vasco de Servicios Sociales podrán presentarse en los foros de coordinación con otros sistemas y políticas públicas,...” [art. 44.3 c)] y iii) los términos de la cooperación con la Administración estatal

⁷³² Contra este precepto, entre otros, se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad nº 2059/2013 (BOE, de 2 de mayo de 2013).

[art. 44.3 e)]. De este modo, se constata que este Órgano Interinstitucional adopta decisiones y, por ende, se trata de un órgano mixto de coordinación.

5.17.2. Competencias compartidas por controles

5.17.2.1. La aprobación

Cada centro prestador de servicios sociales –hay que entender que tanto los de titularidad pública, como los de titularidad privada- redactará un *reglamento de régimen interior* y lo someterá a la aprobación de la consejería competente (art. 35 de la Ley murciana 3/2003, de 10 de abril). Dicho esto, nos parece que no existe inconveniente en prescindir de esta aprobación, pudiendo la Comunidad autónoma impugnar los reglamentos que entienda contrarios a Derecho ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.

5.17.2.2. La autorización

La *creación o construcción, la modificación sustancial o el inicio de actividades de un centro, servicio o programa de servicios sociales* por parte de las entidades locales precisará de la oportuna autorización administrativa otorgada por la Administración autonómica⁷³³. Una norma determina el objeto de la autorización, que sería el de garantizar el cumplimiento de los requisitos mínimos previstos normativamente, comprobándose la existencia de medios y recursos suficientes (arts. 62.1 y 63.1 de la Ley castellano-leonesa). Otra norma condiciona la concesión de la autorización al cumplimiento de dos requisitos: i) elaboración de un plan de viabilidad económica en el que se garantice la sostenibilidad financiera de las nuevas actividades y ii) emisión de un informe previo y preceptivo de la Administración regional, acerca de la inexistencia de duplicidades, así como de la oportunidad y necesidad del centro, servicio o programa en cuestión (art. 68.2 de la Ley gallega). En todo caso, la falta de autorización administrativa autonómica dará lugar a la clausura del centro o a la suspensión inmediata de las actividades, previa tramitación del correspondiente procedimiento (art. 68.4 de la Ley gallega).

No obstante, tras la aprobación de la Ley 27/2013, la prestación de servicios sociales por los municipios estaría más que en entredicho, tal como hemos visto al estudiar las competencias exclusivas de los municipios en relación con los servicios sociales (*supra*, parte primera, capítulo segundo, 6.19.3).

5.17.2.3. La subrogación

La Comunidad autónoma, “conforme a lo dispuesto en la legislación de régimen local, podrá adoptar las medidas necesarias” para garantizar las prestaciones esenciales que correspondan a la ciudadanía cuando se produzca el incumplimiento de sus deberes por parte de una Corporación local (art. 58.3 de la Ley gallega 13/2008, de 3 de diciembre).

5.17.3. Conclusiones

Las leyes reguladoras de este sector prevén la existencia competencias compartidas por órganos mixtos de coordinación, vía órgano colegiado.

También están presentes las competencias compartidas por controles. En primer lugar, se han localizado controles, vía aprobación –la cual, podría ser suprimida, pudiendo la Comunidad autónoma impugnar los reglamentos de régimen interior ante la jurisdicción contencioso-administrativa- y vía autorización. Respecto a éstas últimas, hay que destacar que las entidades locales, al igual que los demás prestadores de servicios sociales, habrán de

⁷³³ Art. 47.2 l) y, por conexión, art. 8, apartados 1 y 2, de la Ley castellano-leonesa 16/2010, de 20 de diciembre y art. 68.1 y, por conexión, arts. 66.1 y 66.2 b) de la Ley gallega 13/2008, de 3 de diciembre.

obtener la referida autorización, que se configura como un control de legalidad. En segundo lugar, existe un ejemplo, algo difuso, de subrogación.

5.18. Tráfico

5.18.1. Competencias compartidas con trámite de participación

El Estado ostenta la competencia de informar, con carácter vinculante, determinadas *autorizaciones* que otorgan los municipios, cuando esas autorizaciones afecten a vías públicas o de uso público en las que la Administración estatal tiene atribuida la vigilancia y regulación del tráfico [art. 5 m) del Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo]. Por tanto, las competencias compartidas con trámite de participación se materializan en un informe.

5.18.2. Conclusiones

Las competencias compartidas se reducen a una única categoría: aquellas en las que existe un trámite de participación. Esa participación se canaliza a través de informes vinculantes. Una vez más se acude a esta técnica que implica que la decisión es realmente adoptada por la Administración informante.

5.19. Transportes

5.19.1. Competencias compartidas con trámite de participación

5.19.1.1. Fase de instrucción: El informe

La *planificación sectorial* es un ámbito propicio en lo que a competencias compartidas se refiere.

Acudimos, en primer lugar, a la regulación de los planes de movilidad. Los municipios elaborarán y aprobarán planes de movilidad urbana sostenible [arts. 7.1 g) y 191, apartados 1 y 3, de la Ley balear 4/2014, de 20 de junio]. No obstante, dichos planes deberán ser informados por la Administración regional y la insular. El informe autonómico se pronunciará sobre la coherencia del plan con la ley autonómica y con los objetivos y las medidas establecidos en el Plan director sectorial de movilidad de la Comunidad autónoma. El informe será vinculante en aquellos aspectos que sean competencia autonómica (art. 191.1). Además, estos planes municipales deberán ajustarse a las “orientaciones, los criterios y las medidas generales establecidos en el Plan director sectorial de movilidad” (art. 189.3). En cuanto al informe de la Administración insular, será preceptivo y vinculante en todos aquellos aspectos que sean competencia del consejo insular (art. 191.1).

También los municipios podrán elaborar y aprobar planes de movilidad de ámbito intramunicipal y supramunicipal. La aprobación de los primeros deberá ir precedida del “informe de la Consejería competente” (art. 8.2 de la Ley riojana 8/2006, de 18 de octubre). Podría considerarse razonable que el informe no sea vinculante cuando se trate de planes de ámbito inframunicipal, máxime si no existen planes de ámbito superior a los que se tengan que ajustar los planes de ámbito intramunicipal. Por el contrario, los informes serán vinculantes en el caso de planes de movilidad supramunicipal; informes que se emitirán únicamente cuando medie denuncia de alguno de los municipios afectados (art. 11.2 de la Ley madrileña 5/2009, de 20 de octubre).

En segundo lugar, traemos a colación los planes de nuevas infraestructuras de transporte. Esta planificación requerirá del informe previo de la consejería competente cuando esa iniciativa afecte a más de un municipio, a efectos de coordinación. Ahora bien, “el informe deberá ser, además de previo, favorable, siempre que afecten a más de un municipio” y la iniciativa sea municipal (art. 6.2 de la Ley madrileña). Resulta más que curioso el contraste en cuanto a los efectos del informe, dependiendo de qué Administración tome la iniciativa.

En tercer lugar, nos fijaremos en los planes de explotación de servicios de transporte público redactados por los ayuntamientos de municipios de más de cincuenta mil habitantes⁷³⁴ (art. 6.1 de la Ley gallega 6/1996, de 9 de julio). Pues bien, el ayuntamiento recabará informe de la diputación o diputaciones provinciales afectadas, de la consejería competente y del consejo sectorial de transportes cuando el plan de explotación hubiese alcanzado el suficiente grado de detalle [art. 11.1 c)]. Como cosa rara, la norma precisa el alcance de estos informes, los cuales se “limitarán al ámbito competencial que tienen atribuido y propondrán con detalle las modificaciones necesarias en el plan, a fin de que éste sea compatible con el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas” (art. 11.2). Los referidos informes tienen claramente naturaleza vinculante (véase art. 11.3 de la Ley gallega), aunque la norma no lo diga expresamente.

Un segundo ámbito en el que encontramos ejemplos de competencias municipales compartidas es el de la *capacidad y modalidad de contratación del servicio de transporte en vehículos de turismo*. La norma general es que estos servicios se autorizarán como norma general para cinco plazas y tendrán carácter discrecional, debiéndose realizar el servicio mediante la contratación global por la persona transportista de la capacidad total del vehículo (art. 32.1 de la Ley castellano-leonesa 15/2002, de 28 de noviembre y art. 45.1 de la Ley castellano-manchega 14/2005, de 29 de diciembre). A partir de esta regla, se establecen excepciones. La primera implica que los municipios podrán autorizar la contratación por plaza con pago individual previo informe favorable de la consejería competente (art. 42.2 de la Ley cántabra 1/2014, de 17 de noviembre; art. 32.2 de la Ley castellano-leonesa y art. 45.2 de la Ley castellano-manchega). La segunda excepción supone que los municipios podrán autorizar el aumento de plazas por encima de cinco, sin superar en ningún caso las nueve plazas –este límite máximo únicamente aparece en la Ley castellano-manchega– incluida la persona que conduce, previo informe de la consejería competente. No obstante, el municipio deberá justificar la necesidad de dicha medida atendiendo a parámetros fijados legalmente (art. 32.3 de la Ley castellano-leonesa y art. 45.3 de la Ley castellano-manchega).

Un tercer tipo de competencias gira en torno al *establecimiento, modificación o ampliación de determinados servicios de transporte*. La norma general es que no existirán prohibiciones de coincidencia entre servicios urbanos regulares permanentes o temporales de viajeros de competencia municipal (art. 10.1 de la Ley andaluza 2/2003, de 12 de mayo). No obstante, el establecimiento, modificación o ampliación de los servicios regulares de transportes urbanos de viajeros que incluyan tráficos coincidentes con los que tengan autorizados con anterioridad otros servicios regulares de transporte interurbano, precisará de i) una justificación de la insuficiencia del servicio preexistente y ii) la previa comunicación a la Administración o entidad concedente de éste (art. 10.1)⁷³⁵. La citada Administración o

⁷³⁴ Hay que recordar que el art. 26.1 d) LBRL establece que el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros debe ser prestado obligatoriamente por los municipios con población superior a cincuenta mil habitantes.

⁷³⁵ Una crítica a la legislación sectorial reguladora de los supuestos de coincidencia entre líneas urbanas e interurbanas en E. Carbonell Porras, “El transporte público de viajeros”, págs. 316-317 y, esta misma autora, en “Transporte urbano y movilidad”, págs. 2.343-2.345.

entidad, en un plazo no superior a dos meses contado desde la recepción de la comunicación, informará al ayuntamiento solicitante sobre la necesidad o no de establecer un programa coordinado de explotación (art. 10.1). Transcurrido el referido plazo sin contestación expresa, el ayuntamiento podrá iniciar el procedimiento para el establecimiento o ampliación del servicio de transporte urbano que se pretenda (art. 10.1).

En cuarto lugar, nos centramos en el *régimen de prestación de los servicios discrecionales de transporte urbano de personas* con capacidad igual o superior a nueve plazas más el conductor. Esta prestación precisará de la previa obtención del correspondiente título habilitante, que será otorgado por los municipios (art. 24.1 de la Ley castellano-manchega 14/2005, de 29 de diciembre). Éstos, previo informe favorable de la consejería competente, podrán otorgar autorizaciones para realizar transporte discrecional de personas con carácter exclusivamente urbano cuando se justifique la necesidad y viabilidad funcional y económica de la prestación del servicio en dicho ámbito (art. 24.3).

En quinto y último lugar, nos referiremos a una competencia compartida que gira en torno a las *estaciones de transportes y el planeamiento urbanístico*. Estas estaciones deberán ser calificadas por el planeamiento urbanístico como sistema general y “no podrán incluirse determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de transporte”. A estos efectos, la Administración autonómica deberá informar ese planeamiento antes de su aprobación provisional; informe que tendrá carácter vinculante. La razón de ser de este informe es la de “articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio destinado a las estaciones de transporte” (art. 47.3 de la Ley cántabra 1/2014, de 17 de noviembre).

5.19.1.2. Fase de instrucción: La audiencia

La planificación sectorial es un ámbito propicio en lo que a competencias compartidas se refiere.

En primer lugar, vamos a mencionar a los Planes de Movilidad de ámbito intramunicipal. La iniciativa para su elaboración, así como su aprobación, corresponde a los municipios (art. 8.2 de la Ley riojana 8/2006, de 18 de octubre). En la tramitación de estos Planes deberá ser oído el órgano competente en materia de ordenación del territorio (art. 8.2).

Un segundo ejemplo lo encontramos en la competencia de los ayuntamientos para elaborar planes coordinados de explotación de ámbito superior al municipal, debiendo ser “oída, en todo caso, la Administración de la Comunidad” (art. 21.1 de la Ley castellano-leonesa 15/2002, de 28 de noviembre).

Por último, los ayuntamientos de menos de 10.000 habitantes podrán establecer la obligación de *dedicación exclusiva a la actividad del taxi*, aunque previamente deberá ser oído el consejo sectorial autonómico –Consejo Gallego de Transportes– (art. 10.2 de la Ley gallega 4/2013, de 30 de mayo).

5.19.2. Competencias compartidas con órganos mixtos de coordinación

5.19.2.1. Órganos colegiados

Nos vamos a detener en *dos órganos colegiados* que adoptan decisiones.

i) La Comisión del Plan de Transporte Metropolitano del Área de Valencia es el órgano a través del cual se canaliza el ejercicio de las potestades de planificación, ordenación y coordinación de las Administraciones públicas titulares de los servicios de interés metropolitano (art. 9.1 de la Ley 1/1991, de 14 de febrero⁷³⁶). El ejercicio de las potestades

⁷³⁶ En relación con esta Ley, véase a V. Tena Piazuelo, “El transporte urbano”, págs. 189-190.

citadas, incluida la potestad tarifaria, se realizará necesariamente a través de la Comisión, sin que ello comporte la pérdida de la titularidad pública por parte de la Administración responsable del servicio (art. 4.3).

A esta Comisión, además de funciones de emisión de informes y de mera propuesta, se le atribuyen competencias que quedan próximas a las de ejecución como la de controlar la calidad del servicio prestado por las diferentes empresas (art. 9.2). En cuanto a la composición de la Comisión, una de las Vicepresidencias se reserva al alcalde del ayuntamiento de Valencia. Por lo que se refiere a los vocales, la representación local es bastante nutrida –sobre todo, la municipal- (art. 10.1).

ii) La Autoridad del Transporte de Euskadi es un órgano consultivo, ordenador, planificador y coordinador en materia de ordenación del transporte y sus infraestructuras (exposición de motivos y art. 1.1 de la Ley vasca 5/2003, de 15 de diciembre), que se adscribe a la Administración vasca (art. 1.2).

Las funciones de ordenación y de alta inspección que se atribuyen a esta Autoridad son acciones que se aproximan al concepto de coordinación. La actividad de ordenación supone la elaboración de “criterios básicos de la política de ordenación del transporte” [art. 5.1.1 a)]. La alta inspección contempla el establecimiento de “criterios para los planes anuales de inspección, en coordinación con las instituciones competentes en materia de inspección” [art. 5.1.4, especialmente letra b)].

El Pleno de la Autoridad del Transporte de Euskadi estaría integrado por veinte personas, diez representan a la Administración autonómica y otros diez a la Administración local. De estos últimos, cuatro actuarán en representación de los ayuntamientos; en concreto uno en representación de cada ayuntamiento capital de provincia y otro elegido por la asociación municipalista más representativa (art. 8.1). A pesar de esta composición, la Presidencia de este órgano corresponde al consejero competente por razón de la materia, al que le corresponderá “[d]irimir con su voto los empates, a efectos de adoptar acuerdos” [art. 23.1 d) de la Ley 30/1992. En idéntico sentido: art. 19.2 d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre].

5.19.2.2. Consorcios legales

Uno de los órganos mixtos de coordinación más presentes en la normativa sectorial son los *Consorcios de Transporte*⁷³⁷. Existen algunos consorcios, de creación legal, como, por ejemplo:

i) El Consorcio de Transportes de Mallorca es una entidad pública sujeta al derecho privado (art. 3.1 de la Ley balear 8/2006, de 14 de junio), que se adscribe a la Administración autonómica (art. 3.5) y que, entre sus finalidades, tendrá que planificar, establecer y mantener un sistema común de transporte en el ámbito de Mallorca [art. 5 a)].

El Consorcio asume, en relación con el transporte público regular de viajeros, las competencias que le correspondan a la Comunidad autónoma o le sean delegadas [art. 6 a)] y las que resulten del acuerdo de adhesión de los ayuntamientos que se hayan adherido

⁷³⁷ Un estudio sobre los modelos de derecho comparado (relativo a las ciudades de Bolonia, Londres y París) en J. Suay Rincón, “La organización del transporte madrileño de viajeros: El Consorcio Regional de Transportes”, págs. 531-535. Asimismo, sobre los consorcios en la legislación sectorial: E. Carbonell Porras, “El transporte público de viajeros”, págs. 314-315 y E. Carbonell Porras y T. Cano Campos, *Los transportes urbanos*, págs. 262-273. Por otro lado, un antecedente de estos Consorcios lo encontramos en el art. 113 de la Ley 16/1987, de 30 de julio. Sin embargo, este precepto fue declarado inconstitucional por la STC 118/1996, de 27 junio, F. J. 37º (RTC 1996\118).

voluntariamente al Consorcio [art. 6 b) y, en menor medida, art. 1.1]. El Consorcio se crea como “autoridad única y ente instrumental para desarrollar políticas concertadas de ordenación del transporte público regular de viajeros en sus diversas modalidades” (apartado II de la exposición de motivos de la Ley).

El Consorcio asume funciones que van mucho más allá de las meras acciones consultivas o de simple propuesta. En este sentido, i) desarrolla la planificación, la ordenación y la gestión de las infraestructuras, los equipamientos, las instalaciones y los servicios de transporte y ii) elabora, aprueba, implanta y gestiona un marco tarifario común para la prestación del servicio público de transporte público regular de viajeros [art. 7 b), c) y f)].

ii) El Consorcio Regional de Transportes de Madrid⁷³⁸ es un organismo autónomo de la Comunidad de Madrid (art. 1.3 de la Ley madrileña 5/1985, de 16 de mayo)⁷³⁹, que ejercerá las competencias relacionadas con el transporte público regular de viajeros que correspondan a los ayuntamientos que se hayan adherido voluntariamente al Consorcio (art. 2.1 y apartado IX de la parte expositiva)⁷⁴⁰. El Consorcio pretende la gestión conjunta del servicio de transporte público regular de viajeros que sea competencia autonómica y municipal (art. 1.1. Especialmente interesantes son los apartados v, viii y ix de la exposición de motivos)⁷⁴¹.

Las funciones que corresponden a este Consorcio, que nos permiten afirmar que estamos ante un órgano mixto de coordinación, serían: i) la planificación de la infraestructura del transporte público de viajeros y de los servicios y el establecimiento de programas de explotación coordinada para todas las empresas de transporte [art. 2.2, apartados a) y b)], ii) la elaboración y aprobación de un marco tarifario común [art. 2.2 c)]⁷⁴², iii) la tramitación y resolución de las autorizaciones y concesiones [art. 2.2 d)], iv) la inspección y la sanción [art. 2.2 e)], vi) el control de los ingresos y los costes de las empresas prestadoras del servicio [art. 2.2 i)], vii) la publicidad, la información y las relaciones con los usuarios [art. 2.2 j)], viii) la superior dirección y control de las empresas públicas dependientes del Consorcio [art. 2.2 k)] y ix) la coordinación, mediante acuerdo, de la actividad inversora de los distintos organismos de la Administración estatal, autonómica y local, cuyas competencias en materia de transportes no hayan sido transferidas al Consorcio [art. 2.2 l)].

⁷³⁸ Sobre este Consorcio: E. Carbonell Porras, “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en Transportes”, págs. 388-393. Una visión más histórica sobre los problemas de transporte de Madrid y las posibles soluciones jurídicas en M. Alonso Olea, “Transportes de Madrid y aguas de Barcelona”, págs. 290-310.

⁷³⁹ J. Suay Rincón, “La organización del transporte madrileño de viajeros: El Consorcio Regional de Transportes”, págs. 535-536, considera que no debe entenderse como una contradicción el hecho de que el consorcio adopte la forma de organismo autónomo. Es más, P. Soldevilla García y M. Domínguez Martín, “Estructura organizativa de la Administración Local. El caso del ayuntamiento de Barcelona (una aproximación jurídica y económica)”, pág. 68, afirman que el consorcio no es una forma de gestión, sino un organismo público personificado que puede adoptar cualquiera de las formas de gestión admitidas en Derecho.

⁷⁴⁰ Sobre este art. 2º de esta Ley: J. Suay Rincón, “La organización del transporte madrileño de viajeros: El Consorcio Regional de Transportes”, págs. 538-540.

⁷⁴¹ Es decir, de acuerdo con J. Suay Rincón, “La organización del transporte madrileño de viajeros: El Consorcio Regional de Transportes”, págs. 530, 539-540 y 547, el Consorcio ejerce las competencias de la Comunidad de Madrid, así como las de los municipios que se adhieran –fundamentalmente la planificación-, sin que esto suponga “atentado alguno contra la autonomía de los Municipios” (pág. 539).

⁷⁴² VV. AA., *El Consorcio de Transportes de Madrid 1985-2003. La integración del sistema de transportes en la Comunidad de Madrid*, págs. 23-82, expone la integración tarifaria, así como la administrativa y la modal, llevada a cabo por el Consorcio en sus primeros dieciocho años de existencia.

Por lo que se refiere a los órganos colegiados del Consorcio⁷⁴³, la norma distingue entre el Consejo de Administración y el Consejo Técnico (art. 3). El Consejo de Administración estará compuesto por dieciocho miembros, entre los que habrá ocho vocales en representación de los ayuntamientos consorciados, de los cuales cinco serán del Ayuntamiento de Madrid [art. 4.1 b)]⁷⁴⁴. Entre las funciones que le corresponden están la de aprobar la estructura tarifaria del Consorcio y de las empresas en él incluidas y elaborar las directrices de la política de transporte de viajeros (apartados cinco y ocho del art. 5). En cuanto al Comité Técnico, estará integrado, entre otros, por el Director-Gerente de la Empresa Municipal de Transportes de Madrid (art. 9.3) y por dos representantes de los ayuntamientos, uno de los cuales será del Ayuntamiento de Madrid (art. 9.5). Nos interesa resaltar especialmente una de las competencias de este Comité: la creación, modificación y supresión de líneas y servicios en la red de transporte dependiente de las Administraciones públicas integradas en el Consorcio [art. 10 e)].

5.19.3. Competencias compartidas por controles

5.19.3.1. La aprobación

En este sector, las aprobaciones giran en torno al ejercicio de la potestad de planificación, a los centros de transporte de mercancías y a la apertura de estaciones de transporte.

En primer lugar, nos adentramos en la regulación de la *potestad de planificación*. La elaboración y aprobación inicial o provisional de ciertos Planes –Planes Coordinados de Servicios, en el caso de Cantabria y Castilla-La Mancha y Planes de Explotación, en el caso de Galicia– corresponde a los municipios y la aprobación definitiva de los mismos compete a la Comunidad autónoma. La aprobación definitiva podrá, bien otorgarse, con las modificaciones que en su caso se estimen convenientes, bien denegarse. La denegación, en todo caso, habrá de fundamentarse en las causas tasadas legalmente⁷⁴⁵.

En segundo lugar, nos referiremos a los *centros de transportes de mercancías de interés local*, que serían aquellos destinados a satisfacer las demandas del sector a nivel municipal (art. 9.3 de la Ley andaluza 5/2001, de 4 de junio). El procedimiento para la promoción y el establecimiento de estos centros de transporte se iniciará por los ayuntamientos interesados (art. 12.1). Una vez cumplimentados una serie de trámites que determina la norma, la aprobación definitiva del establecimiento de estos centros corresponde a la consejería competente (art. 12.5).

Por último, resta por mencionar el caso de las *estaciones de transporte*. El establecimiento de estas estaciones deberá ser previamente aprobado por la diputación foral (art. 44.1 de la Ley vasca 4/2004, de 18 de marzo) para lo que el ayuntamiento correspondiente deberá presentar un proyecto elaborado con arreglo a las prescripciones que reglamentariamente se determinen (art. 44.1). En todo caso, la norma fija una serie de criterios determinantes para la aprobación del establecimiento de la estación como i) la conveniencia y necesidad de la misma para la mejora de las condiciones del transporte, la circulación y el

⁷⁴³ J. Suay Rincón, “La organización del transporte madrileño de viajeros: El Consorcio Regional de Transportes”, pág. 538, aplaude el mayor protagonismo que tienen los órganos colegiados del Consorcio, frente a los órganos unipersonales.

⁷⁴⁴ A. E. de Asís Roig, “Los transportes urbanos colectivos”, pág. 1.567, considera que esta fórmula de participación puede vulnerar la autonomía local.

⁷⁴⁵ Art. 12, especialmente apartados 1 a 4, de la Ley cántabra 1/2014, de 17 de noviembre; art. 18, especialmente apartados 1 a 4, de la Ley castellano-manchega 14/2005, de 29 de diciembre; arts. 6.1, 11 y 12 de la Ley gallega 6/1996, de 9 de julio y art. 11.3 de la Ley murciana 10/2015, de 24 de marzo.

tráfico de la zona; ii) la conexión con otros operadores y otros medios de transporte y iii) la rentabilidad social de su implantación cuando la construcción o la explotación haya de sufragarse al menos parcialmente con cargo a fondos públicos (art. 44.2); criterios que están más próximos al control de oportunidad que al de legalidad.

5.19.3.2. La autorización

Las autorizaciones giran en torno al establecimiento de estaciones de transporte –que otras normas, como acabamos de ver, encauzan a través de la aprobación-, a la prestación de servicios de transporte y a las tarifas de transporte urbano.

En cuanto a las *estaciones de transporte*, el ayuntamiento deberá presentar un proyecto a la Administración autonómica, insular o al órgano que se cree para posibilitar la integración del transporte público (art. 38.3 de la Ley canaria 13/2007, de 17 de mayo y art. 53.1 de la Ley riojana 8/2006, de 18 de octubre). El proyecto deberá reunir los requisitos y prescripciones que reglamentariamente se determinen –exigencias mínimas de infraestructuras y servicios-, debiéndose detallar aspectos como la forma de financiación de la construcción o la forma de gestión de la estación (art. 38.3 de la Ley canaria y art. 53.1 de la Ley riojana).

En segundo lugar, los ayuntamientos puedan asumir la prestación directa de un servicio regular de viajeros de carácter interurbano, siempre y cuando dichos servicios consistan en la aportación de viajeros a una línea regular existente y previa obtención de la autorización de la Administración otorgante de la línea regular (art. 28.3 de la Ley balear 4/2014, de 20 de junio). Asimismo, los ayuntamientos pueden llevar a cabo actuaciones que afecten a la prestación del servicio de *transporte ferroviario*, pero esas actuaciones deberán contar con una autorización de la Administración competente en la gestión del transporte ferroviario (art. 174.5 de la Ley balear 4/2014, de 20 de junio).

Por lo que se refiere al régimen de tarifas de los transportes urbanos de viajeros, éste se establecerá por cada ayuntamiento, si bien “deberá observar la normativa de la Comunidad Autónoma sobre precios autorizados” (art. 12 de la Ley aragonesa 14/1998, de 30 de diciembre)⁷⁴⁶.

5.19.3.3. La subrogación

Las normas sectoriales dan una gran importancia a la construcción de estaciones de viajeros y mercancías y a la planificación.

Cuando se den las características que aconsejen el establecimiento de una *estación de viajeros* (características que aparecen el art. 52 de la Ley riojana 8/2006, de 18 de octubre) y el ayuntamiento afectado no ejerza la iniciativa presentando el correspondiente proyecto a la Administración autonómica, ésta podrá requerirle al efecto y si dicho requerimiento es desestimado o transcurren dos meses sin que se formalice la iniciativa, la Comunidad autónoma podrá construir y explotar la estación (art. 53, apartados 1 y 2. Un supuesto menos evidente lo encontramos en el art. 38, apartados 3 y 5, de la Ley canaria 13/2007, de 17 de mayo)⁷⁴⁷.

⁷⁴⁶ Sobre las tarifas en este sector: A. E. de Asís Roig, “Los transportes urbanos colectivos”, págs. 1.560-1.561 y E. Carbonell Porras y T. Cano Campos, *Los transportes urbanos*, págs. 158-164. Asimismo, STS, de 7 de octubre de 2000, recurso de casación núm. 2297/1992, F. J. 2º (RJ 2000/8405).

⁷⁴⁷ La norma riojana viene a reproducir el contenido del art. 129 de la Ley estatal 16/1987, de 30 de julio, que actualmente está derogado. Por otro lado, una crítica sobre este art. 129 puede leerse en E. Carbonell Porras y T. Cano Campos, *Los transportes urbanos*, págs. 316-320.

También está presente la subrogación en relación con las *estaciones de transporte de mercancías de carácter municipal*. La iniciativa, promoción y establecimiento de estas estaciones corresponderá a los ayuntamientos (art. 13.1 de la Ley andaluza 5/2001, de 4 de junio). No obstante, la Administración autonómica y la provincial podrán asumir esta competencia “cuando, considerándose necesaria su instalación y previo requerimiento de la Administración de la Comunidad Autónoma, las Entidades Locales competentes para ello no hayan ejercido la correspondiente iniciativa” (art. 14.2). Parece que la norma, más que a una competencia indistinta de carácter subsidiaria, se está refiriendo a un supuesto de subrogación.

Finalmente, el incumplimiento por una entidad local de lo determinado por un *plan coordinado de explotación de ámbito supramunicipal*, dará lugar a la subrogación (art. 21.5 de la Ley castellano-leonesa 15/2002, de 28 de noviembre y, por conexión, art. 107 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León –este precepto exige la emisión de un informe por parte de un órgano colegiado antes de que se adopte la subrogación-).

5.19.4. Conclusiones

Las competencias compartidas a través de un trámite de participación se encauzan por medio del informe autonómico o provincial. La mayoría de estos informes serán vinculantes (o tendrán que ser favorables) y responden a la necesaria coordinación del transporte municipal con planes supramunicipales o los servicios interurbanos. En algunos supuestos se determinan los aspectos sobre los que se podrán pronunciar los informes. En todo caso, las competencias municipales estarán sujetas a otros condicionantes, como la necesidad de justificar previamente las razones en que se fundamenta la decisión que el municipio quiere adoptar (por ejemplo, justificar la insuficiencia del servicio que se quiere modificar o ampliar: art. 10.1 de la Ley andaluza 2/2003, de 12 de mayo).

Las competencias compartidas con órganos mixtos de coordinación son un elemento que caracteriza a este sector. La búsqueda de un sistema armónico de transporte da lugar a que los municipios, sin renunciar a sus competencias, admitan que algunas funciones (inspección, potestad tarifaria, planificación, etc.) las desempeñe un consorcio legal. También existen órganos colegiados, adscritos a las Comunidades autónomas, que adoptarán decisiones en torno, básicamente, a la ordenación e inspección. No obstante, el ejercicio de competencias a través de estos órganos mixtos plantea un problema desde el punto de vista del viajero; ya que éste no es capaz de reconocer que Administración es la responsable del servicio que se presta.

También son frecuentes las competencias compartidas con controles. Existen ejemplos de autorización, debiéndose destacar que la normativa precisa los criterios a tener en cuenta a la hora de su concesión o tasa las causas que justificarían la denegación. Sin que este hecho sea la panacea, su existencia posibilita un mejor control jurisdiccional. Otra figura que está presente es la de la aprobación. Uno de los supuestos –establecimiento de estaciones de transporte- se vislumbra como un caso de control de oportunidad que, por otra parte, es tratado como un caso de autorización por otras normas sectoriales. El otro supuesto –régimen tarifario- ha sido abordado por la jurisprudencia con detenimiento, pudiéndose afirmar que es un control con límites bastante claros. En el ámbito de los controles no faltan referencias a la posibilidad de que la Administración autonómica emplee el instituto subrogatorio en cuestiones como el establecimiento de estaciones de viajeros o de mercancías.

5.20. Turismo

5.20.1. Competencias compartidas con trámite de participación

5.20.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento

El Gobierno autonómico podrá solicitar la *suspensión del otorgamiento de licencias en ciertas zonas* a los ayuntamientos respectivos hasta que se produzca la adaptación del planeamiento municipal a las previsiones de los planes insulares de ordenación turística, o hasta la reforma de éstos, así como cuando motivos de interés turístico, debidamente acreditados, lo justifiquen (art. 60, apartados 2 y 3, de la Ley canaria 7/1995, de 6 de abril).

5.20.1.2. Fase de instrucción: El informe

Uno de los ámbitos en el que se hace patente la condición de competencia compartida con trámite es el de la *planificación*. En este sentido, los municipios podrán elaborar planes de desarrollo turístico [art. 6 e) de la Ley castellano-leonesa 14/2010, de 9 de diciembre]. Dicha planificación será objeto de un informe preceptivo de la Administración autonómica, a “efectos de lograr una mayor coordinación” (art. 57.5 de la Ley). Además, esa potestad planificadora habrá de respetar “los principios y criterios establecidos en los Planes Estratégicos de Turismo” (apartado VII de dicha Exposición y art. 57.5).

Por otro lado, las leyes sectoriales ponen de manifiesto la conexión existente entre este ámbito de la acción pública y el urbanismo⁷⁴⁸. Un ejemplo es la tramitación de la primera formulación o de la revisión de una figura de *planeamiento urbanístico general*, tramitación que requiere un informe del departamento competente en materia de turismo (art. 12.3 de la Ley catalana 13/2002, de 21 de junio). Asimismo, la modificación del planeamiento urbanístico general y de los planes urbanísticos derivados requiere del referido informe en determinados casos [art. 12.3 de la Ley catalana y en un sentido muy parecido se pronuncia la Ley murciana 12/2013, de 20 de diciembre (art. 14.4)]⁷⁴⁹. En esta misma línea, los planes urbanísticos de los municipios turísticos deberán ser informados preceptivamente por la Administración autonómica –Agencia Valenciana del Turismo– [art. 30, apartados Uno b) y Dos a), y, por conexión, art. 67.1 de la Ley valenciana 3/1998, de 21 de mayo].

También debemos referirnos a que la obtención de ciertas *licencias municipales* requiere del informe previo, preceptivo y vinculante de la Administración turística competente (apartado sexto de la disposición adicional cuarta de la Ley balear 8/2012, de 19 de julio).

Por último, los planes urbanísticos declararán el *uso turístico del suelo en zonas urbanas o urbanizables y en asentamientos rurales delimitados* (art. 57.1 de la Ley canaria 7/1995, de 6 de abril). Esta declaración exigirá el informe previo de la consejería competente en materia de turismo, sin perjuicio de alguna excepción (art. 57.2).

5.20.2. Competencias compartidas con órganos mixtos de coordinación

El único ejemplo de órgano mixto de coordinación que se ha localizado en este sector es un *órgano colegiado*.

La Mesa Municipal de Turismo está integrada en la Administración autonómica [art. 10 c) de la Ley balear 8/2012, de 19 de julio] y su misión será facilitar la cooperación entre el Gobierno autonómico y los municipios (art. 13.1) y hacer una aplicación de las normas más uniforme, tratando de eliminar la inseguridad jurídica en este sector (apartado VI de la Exposición). Forman parte de la Mesa los consejos insulares y todos los municipios (art. 13.2). Entre los distintos objetivos de la Mesa, uno de ellos resalta sobre los demás: la planificación conjunta de la política turística [art. 13.3 a)]. Si nos atenemos a esta idea, habría

⁷⁴⁸ A. Blasco Esteve, “La planificación territorial de las zonas turísticas en España”, pág. 20 y ss., explica esta conexión.

⁷⁴⁹ C. Fernández Rodríguez, “La compleja integración normativa de la reciente planificación turística”, pág. 59, considera que la emisión de este tipo de informes busca la integración entre la planificación turística y la urbanística.

que reconocer que esta Mesa es un órgano mixto de coordinación. Además, se le atribuyen otros objetivos a la Mesa [art. 13.3 b) a f)], como agilizar la tramitación administrativa para fomentar el desarrollo y la competitividad del sector turístico [art. 13.3 f)].

5.20.3. Competencias compartidas por controles

Los controles son prácticamente inexistentes en este sector. El único control que está previsto es la suspensión a la que nos referimos inmediatamente.

El Gobierno autonómico podrá suspender la vigencia de los *planes municipales* para su revisión y adaptación a las exigencias de la ley turística (art. 60.1 y, por conexión, art. 60.3, de la Ley canaria 7/1995, de 6 de abril). De igual manera, el Gobierno podrá suspender el otorgamiento de ciertas *licencias* hasta que se produzca la adaptación del planeamiento municipal a las previsiones de los Planes Insulares de Ordenación en materia turística, o hasta la reforma de éstos, así como cuando motivos de interés turístico, debidamente acreditados, lo justifiquen (art. 60.2 y, por conexión, art. 60.3).

5.20.4. Conclusiones

Este sector cuenta con competencias compartidas de las tres grandes categorías. Empezando con las competencias compartidas con trámite de participación, hay que destacar que el trámite en el que se materializa esa participación es, como casi siempre, un informe emitido por la Comunidad autónoma o por órganos insulares. Estos informes son, por lo general, preceptivos y no vinculantes, y responden a la necesidad de coordinar la planificación turística municipal con la autonómica o el planeamiento urbanístico con la política turística autonómica. Además, existen ejemplos en este sector de participación ajena a través de solicitud y de audiencia.

Continuando con las competencias compartidas con órganos mixtos de coordinación, existe un órgano colegiado que, al menos a la luz de la norma, se encarga de planificar la actividad turística.

Finalmente, el único ejemplo de competencia compartida con controles es uno de los pocos casos de suspensión que perviven en nuestro ordenamiento. Convendría defender la supresión de este mecanismo de control y su sustitución por la subrogación o la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Además, el legislador debe evitar, a la hora de regular mecanismos de control tan extraordinarios como la suspensión, el empleo de conceptos jurídicos indeterminados. En este sentido, recordemos que la suspensión podrá ser ordenada, por ejemplo, cuando concurran “motivos de interés turístico”.

5.21. Urbanismo

5.21.1. Competencias compartidas con trámite de participación

5.21.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento

La Administración regional puede instar la incoación de expedientes de *revisión de licencias*, mediante petición razonada efectuada al ayuntamiento, tanto si se trata de actos nulos como si se trata de actos anulables (art. 208.2 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto). No obstante, hay que formular una observación. Los propios ayuntamientos podrán instar de oficio esa revisión, sobre todo, si atendemos al contenido de la Ley 30/1992 (art. 102.1. En idéntico sentido: art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre).

5.21.1.2. Fase de instrucción: El informe

El presente sector destaca por la importancia, numéricamente hablando, que adquieren las competencias compartidas mediante informe⁷⁵⁰. Teniendo en cuenta esta circunstancia, nos centraremos en las que aparecen en varias normas y sobre todo, en las que consideramos más trascendentes, es decir, las relativas a planes urbanísticos y licencias.

La *aprobación de los planes generales, parciales y especiales*, bien provisionalmente, bien definitivamente, puede ser una competencia municipal. No obstante, esta aprobación, en no pocos casos, va a ir precedida de informes emitidos por otras Administraciones (autonómica y, excepcionalmente, provincial)⁷⁵¹.

Nos interesa llamar la atención sobre tres aspectos. En primer lugar, algunas normas contemplan que estos informes serán vinculantes (art. 90.3 de la norma asturiana y art. 52.4 de la Ley castellano-leonesa)⁷⁵² o tendrán que ser favorables (art. 37.5 de la norma canaria)⁷⁵³. En segundo lugar, se procura determinar el alcance de estos informes, especialmente de los vinculantes [letras b), c) y e) del precepto de la Ley castellano-leonesa], destacándose, por ejemplo, que los mismos se pronunciarán sobre aspectos de legalidad y oportunidad territorial [art. 164, letra b) de la Ley murciana]. Por último, el plazo de emisión de estos informes puede ser de un mes [art. 164, letra b), de la Ley murciana], de tres meses (art. 37.5 de la norma canaria), etc.

Las *licencias municipales* son otro ámbito que se muestra propicio para las competencias compartidas mediante informe. El otorgamiento de las licencias corresponde a los ayuntamientos. No obstante, las normas prevén que dicho otorgamiento puede venir precedido de informes preceptivos de otras Administraciones públicas⁷⁵⁴, como, por ejemplo, las licencias urbanísticas municipales vinculadas a ciertas actuaciones vinculadas al Plan

⁷⁵⁰ E. García de Enterría, “Los principios de la organización del urbanismo”, pág. 306, afirma que la intervención de instancias supramunicipales en el urbanismo responde a la necesidad de integrar cualquier sistema urbano en una ordenación global del territorio.

⁷⁵¹ Arts. 89, apartados 1 y 3, y 90, apartados 2 y 3, del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo asturiano 1/2004, de 22 de abril; arts. 35.3 y 37.5 del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, aprobado por el Decreto Legislativo canario 1/2000, de 8 de mayo; art. 52.4 y, por conexión, art. 52.1, de la Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril; art. 87, especialmente apartado 1 y 3, de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre y art. 164, apartados b) y c), de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo. Esa participación se produce “en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal” (STC 159/2001, de 5 de julio, cuestión de inconstitucionalidad núm. 2140/1993, F. J. 9º (RTC 2001/159), ya que se hace preciso ponderar los intereses de las distintas Administraciones Públicas.

⁷⁵² S. González-Varas Ibáñez, *Urbanismo y ordenación del territorio*, págs. 337-440 (especialmente págs. 337-352), estudia los informes vinculantes emitidos durante la tramitación de los instrumentos de planeamiento. Considera que hay que relativizar los efectos de los informes vinculantes, no debiéndose incurrir en un “abuso de la vinculación de los informes”, puesto que los informes no pueden convertirse en una fórmula que sirva para marginar todo tipo de actuación urbanística local. También el Tribunal Constitucional ha tratado de delimitar el contenido de los informes vinculantes en no pocas ocasiones, señalando, por ejemplo, que estos informes no podrán suponer un control de legalidad (STC 149/1981, de 4 de julio, recurso de inconstitucionalidad núms. 1.689, 1.708, 1.711, 1.715, 1.717, 1.723, 1.728, 1.729 y 1.744/1988, F. J. 7º c) (RTC 1991/149).

⁷⁵³ Apunta J. L. Meilán Gil, “Autonomía local y planeamiento urbanístico”, pág. 889, que resultan contradictorios estos supuestos en los que la aprobación definitiva corresponde al ayuntamiento, previo informe favorable de la Comunidad autónoma o del cabildo insular. Argumenta, con razón, que la aprobación sería un mero acto formal, condicionado por el informe emitido previamente,

⁷⁵⁴ Arts. 189 y 190. 1 b) de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio; art. 99.1 c) de la Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril; art. 181.3 y, por conexión, art. 175 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre –el informe versará sobre las competencias de la Administración informante– y art. 210.3 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio.

Energético (disposición adicional séptima de la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre, especialmente el apartado tercero). Asimismo, la concesión de licencias de construcción de edificios de viviendas de nueva planta requerirá un informe previo de habitabilidad del departamento competente, el cual “se referirá exclusivamente a si las viviendas cumplen las condiciones de habitabilidad y normativa básica de edificación” [apartado 4 a) del art. 191 y, por conexión, arts. 189 y 191.1 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre].

Siguiendo con ejemplos de autorización, las *cédulas de urbanización* para el desarrollo de cualquier actuación urbanística en suelo urbanizable sin sectorizar será emitida por el ayuntamiento, si bien precisará del previo informe de la Administración regional, que dispondrá de un mes para su elaboración (art. 151.3 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo).

Sin dejar totalmente de lado el ámbito de las autorizaciones, las leyes autonómicas fijan un *régimen singular en relación con ciertos usos en suelos concretos*. Pues bien, las autorizaciones municipales de esos usos vendrán precedidas por informes emitidos por la Administración autonómica⁷⁵⁵. Ese informe va a ser vinculante en la mayoría de las leyes (Castilla-La Mancha y Cataluña). Asimismo, en algún caso se concretan los aspectos sobre los que se deberá pronunciar el informe y los supuestos en el que el mismo tendrá carácter vinculante (art. 50.1 de la norma catalana).

También algunos aspectos de los *espacios dotacionales* encajan dentro de las competencias municipales compartidas. La fijación y la modificación del destino de los terrenos reservados en los planes para equipamiento podrá realizarse por el ayuntamiento, pero si el uso del equipamiento fuera educativo, asistencial o sanitario, se requerirá informe del departamento competente (art. 87 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio). Asimismo, en caso de solicitarse un cambio de uso de un suelo dotacional privado, el ayuntamiento deberá elegir entre adquirir el inmueble o iniciar el procedimiento de modificación de plan, previo informe de la Administración competente por razón de la materia (art. 37.1 de la Ley valenciana 5/2014, de 25 de julio).

El último ejemplo estaría referido a los *proyectos de urbanización* que serán aprobados por el municipio, previo informe de los órganos correspondientes de las Administraciones sectoriales cuando sea preceptivo (art. 99.1 de la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre. Existe otro caso parecido en el art. 196.4 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio; determinándose el alcance vinculatorio de ese informe)

5.21.1.3. Fase de instrucción: La audiencia

Las competencias compartidas por un trámite de audiencia escasean en este sector, si bien podemos citar dos casos. Por un lado, se asegurará el trámite de audiencia a las Administraciones públicas durante la tramitación de los *instrumentos de ordenación urbanística* cuando las competencias de esas Administraciones pudiesen resultar afectadas (art. 11.7 del Texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio). Por otro lado, el ayuntamiento es competente para *la declaración de la situación legal de ruina*, previo el oportuno procedimiento “en el que deberá darse audiencia... a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma o Cabildo Insular cuando resulten afectadas edificaciones declaradas de interés histórico o artístico o en trámite de

⁷⁵⁵ Arts. 35.1, 36.1, letras b) y c), y, por conexión, art. 5.2 b) del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio; art. 172.1 del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo y art. 50.1 del Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto.

declaración” (art. 155.2 del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, aprobado por el Decreto Legislativo canario 1/2000, de 8 de mayo).

5.21.2. Competencias compartidas con órganos mixtos de coordinación

Los únicos ejemplos de órganos mixtos de coordinación de este sector son *consorcios legales*.

Las leyes reguladoras de este sector nos ofrecen dos entes consorciales, denominados Agencias de Protección. Nos estamos refiriendo a la Agencia Protección del Medio Urbano y Natural⁷⁵⁶, regulada en el Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, aprobado por el Decreto Legislativo canario 1/2000, de 8 de mayo y a la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística, prevista en la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre.

Estas agencias son organismos o entes públicos de naturaleza consorcial (art. 229.1 de la norma canaria y art. 226.1 de la Ley gallega, que se crean para el desarrollo en común por la Administración autonómica y los municipios consorciados de las funciones de inspección y sanción en materia urbanística (art. 229.1 de la norma canaria y art. 226.1 de la Ley gallega). En este sentido, las agencias instruirán procedimientos sancionadores por infracciones urbanísticas, siempre que esa competencia haya sido atribuida por los ayuntamientos consorciados a la Agencia [art. 229.2 c) de la norma canaria y art. 226.4 c) de la Ley gallega]. Por otro lado, la participación municipal en los órganos de la Agencia está garantizada [art. 229.3 a) de la norma canaria y art. 226.5 a) de la Ley gallega].

5.21.3. Competencias compartidas por controles

5.21.3.1. La aprobación

La *aprobación de planes urbanísticos* es indudablemente una de las técnicas aprobatorias más relevantes⁷⁵⁷. No obstante, la doctrina y el Tribunal Supremo han venido

⁷⁵⁶ L. Parejo Alfonso, *La disciplina urbanística*, pág. 170 y, el mismo autor, en “Disciplina urbanística”, pág. 3.595, califica esta Agencia como la innovación más importante en el campo de la disciplina urbanística y como una destacada novedad en este campo.

⁷⁵⁷ Sobre la aprobación definitiva de los planes existe una amplia bibliografía. Citamos las siguientes obras: J. Barnés, *Distribución de competencias en materia de urbanismo. Estado, Comunidades Autónomas, Entes Locales. Análisis de la jurisprudencia constitucional*, pág. 131; F. de la Cruz Mera, “El control de la actividad urbanística por los Tribunales”, págs. 983-985; J. M. Díaz Lema, “El interés supralocal como medida de control sobre las entidades locales, en especial, en el ámbito urbanístico”, pág. 206 y ss.; F. J. Enériz Olaechea, “La autonomía municipal y la aprobación definitiva de los planes urbanísticos”, págs. 199-202 y 204-209 –analiza las posturas doctrinales y jurisprudenciales sobre esta cuestión–; T.-R. Fernández, *Manual de Derecho Urbanístico*, págs. 95-100; F. Fernández-Figueroa Guerrero, “Diversas consideraciones sobre las competencias locales”, págs. 758-759; R. Galán Vioque, “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en Urbanismo”, págs. 400-401, 405 y 409-410 y, este mismo autor, en “Procedimiento de elaboración”, *in totum* (especialmente págs. 313-314) y en “La elaboración y aprobación del planeamiento en la legislación urbanística y su control judicial”, pág. 144 y ss.; F. García Rubio, “La aprobación definitiva del planeamiento general”, *in totum*; S. González-Varas Ibáñez, “El Derecho Urbanístico”, págs. 122-125; F. López Ramón, “Urbanismo municipal y ordenación del territorio”, págs. 210-211; J. T. Martín González, “La autonomía municipal en la aprobación del planeamiento urbanístico”, *in totum*; A. Menéndez Rexach y F. Iglesias González, *Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, págs. 106 y 109-111; J. L. Meilán Gil, “Autonomía local y planeamiento urbanístico”, págs. 884-888; A. Menéndez Rexach, “Autonomía urbanística municipal: planeamiento, disciplina y obras públicas”, pág. 101; R. Miró Miró, “La autonomía local y el urbanismo en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo”, págs. 217-221; C. Pareja i Lozano, “Competencias locales y autonómicas en la actual legislación urbanística”, págs. 181-189; J. Ponce Solé, “La autonomía local ante la planificación territorial, urbanística y de vivienda”, págs. 76-80; J. Recasens Calvo, “El control sobre los municipios en la legislación dictada después de la Constitución”, págs. 147-148; E. Sánchez Goyanes,

deliberando sobre la naturaleza de esta aprobación, debatiéndose si estamos ante un acto de tutela sobre una decisión local, es decir, una mera *conditio iuris* para su eficacia o ante una resolución sustantiva que culmina el procedimiento de elaboración de los planes⁷⁵⁸. En todo caso, el Tribunal Supremo tiene declarado que el planeamiento es una competencia compartida y el carácter municipal del plan no queda desvirtuado por la aprobación definitiva autonómica⁷⁵⁹.

Al abordar la aprobación de los planes urbanísticos elaborados por los municipios conviene subrayar que es una de las competencias compartidas más claras dada la relación entre los intereses locales y supralocales y la necesidad de “asegurar una coherencia presidida por la prevalencia de tales intereses superiores”⁷⁶⁰. En concreto, la compartición competencial en el ámbito del planeamiento se construye como una técnica de control, siendo la técnica de control por antonomasia en el ámbito urbanístico⁷⁶¹. La aprobación provisional de los planes generales compete a los municipios y la aprobación definitiva de los mismos va a corresponder a las Comunidades autónomas⁷⁶², algunas de las cuales, en sus leyes, realizan una regulación muy prolija que resulta imposible abordar. No obstante, nos interesa señalar cuáles son las posturas que puede adoptar la Comunidad autónoma en relación al plan cuya aprobación se solicita (véase, por ejemplo, art. 158 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo). En concreto, puede i) recabar informes, ii) requerir al ayuntamiento promotor del plan para que complete el expediente, subsane los trámites que se echen en falta o motive y aclare formalmente determinados extremos, iii) ofrecer, en su caso, alternativas técnicas de consenso interadministrativo y iv) otorgar directamente la aprobación definitiva (art. 37.1 del Texto

“Elaboración, aprobación y vigencia de los Planes urbanísticos”, págs. 442-447; J. M. Souvirón Morenilla, “La distribución de las competencias urbanísticas en Andalucía: Reflexiones con ocasión de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo”, págs. 105-107 y J. M. Trayter Jiménez, *El control del planeamiento urbanístico*, págs. 121-137. Entre la jurisprudencia: SSTC 61/1997, de 20 de marzo, recurso de inconstitucionalidad núms. 2.477, 2.479, 2.481, 2.486, 2.487 y 2.488/1990, F. J. 25º c) (RTC 1997/61) y 159/2001, de 5 de julio, cuestión de inconstitucionalidad núm. 2140/1993, F. J. 11º (RTC 2001/159) y SSTS, de 13 de julio de 1990, F. D. 4º (RJ 1990/6034); de 21 de febrero de 1994, recurso núm. 6491/1990, F. D. 4º (RJ 1994/1455) y de 25 de junio de 1997, recurso de apelación núm. 13.052/1991, F. D. 4º (RJ 1997/5379). Por último, hay que destacar que no son pocas las voces que postulan que los municipios puedan ser los competentes para aprobar definitivamente sus planes (por todos: F. Lliset Borrell, “La competencia urbanística de los Ayuntamientos”, pág. 260 – el cual llega a desarrollar la forma de llevar a cabo la atribución a los municipios de la plena competencia en materia de planeamiento- y A. Menéndez Rexach, “Autonomía urbanística municipal: planeamiento, disciplina y obras públicas”, pág. 113) o que, como mínimo, se limite cualquier posibilidad de arbitrariedad (F. García Rubio, “La aprobación definitiva del planeamiento general”, pág. 80 y, por conexión, pág. 59 y ss.).

⁷⁵⁸ Entre otros, C. Escuin Palop, *La aprobación definitiva de los planes de urbanismo por las comunidades autónomas*, págs. 42-49; R. Estévez Goytre, *Manual básico de derecho urbanístico*, págs. 42-53 y 107-108 –la Comunidad autónoma, a través de la aprobación, ejercería funciones de tutela-; R. Gómez-Ferrer Morant, “La aprobación definitiva de los planes municipales de urbanismo como acto de fiscalización”, *in totum* y STS, de 14 de agosto de 1988, F. D. 2º (RJ 1988/6082).

⁷⁵⁹ STS, de 22 de septiembre de 1992, recurso núm. 2.611/1990, F. D. 3º (RJ 1992/6974).

⁷⁶⁰ STS, de 13 de julio de 1990, F. D. 3º (RJ 1990/6034).

⁷⁶¹ La diversidad de intereses presentes en el campo del urbanismo hacen del planeamiento una potestad de titularidad compartida por los municipios y las Comunidades autónomas [STS, de 13 de julio de 1990, F. D. 3º (RJ 1990/6034)]. J. M. Baño León, “La ordenación de las normas reguladoras del régimen local”, págs. 679 (nota 70) y 681, califica la intervención autonómica, vía aprobación, como un control, o actividad fiscalizadora.

⁷⁶² Esa atribución tiene por finalidad que la Comunidad autónoma coordine las decisiones municipales entre sí y con las competencias de los restantes poderes públicos (F. López Ramón, *Introducción al Derecho urbanístico*, pág. 103). La STS, de 13 de julio de 1990, F. D. 3º (RJ 1990/6034), justifica que la decisión autonómica se produzca con posterioridad a la municipal.

refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo). Asimismo, se ha intentado fijar límites a esta competencia aprobatoria diciendo que las resoluciones sobre la aprobación definitiva nunca cuestionará la interpretación del interés público local formulada por el municipio, pudiendo fundarse, exclusivamente, en exigencias de la política territorial y urbanística de la Comunidad autónoma (art. 37.4 del referido Texto refundido). A este efecto, la resolución suspensiva o denegatoria de la aprobación definitiva deberá ser expresamente motivada y concretar el precepto legal que se entienda infringido (art. 37.4).

Dicho esto, nos interesa profundizar en las razones que justifican la intervención de otras Administraciones públicas y su incidencia en la autonomía local. Pues bien, la intervención de otras Administraciones públicas en el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico se produce “porque, con carácter general, aquella decisión puede afectar a intereses cuya gestión constituye el objeto de competencias atribuidas a otras organizaciones jurídico-públicas distintas del municipio”⁷⁶³. La autonomía local no puede impedir la intervención de otras Administraciones, intervención prevista legalmente para garantizar intereses de carácter supramunicipal⁷⁶⁴, ni puede impedir la existencia de controles de legalidad⁷⁶⁵. De acuerdo con lo que estamos viendo, la participación de otras Administraciones estaría más que justificada dada la presencia de intereses supralocales; intereses supralocales que serían los que están en conexión con algún aspecto de un modelo territorial superior⁷⁶⁶. Pues bien, la existencia o no de esos intereses supralocales es precisamente lo que permite saber si la intervención de otras Administraciones tiene razón de ser o no. En este sentido, los tribunales han considerado que se produce una extralimitación administrativa⁷⁶⁷ o legal⁷⁶⁸ en relación con la aprobación de un plan general cuando no existe un interés supralocal.

En cuanto a las competencias municipales, el Tribunal Constitucional ha resaltado que los ayuntamientos deben tener atribuidas competencias relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, en concreto, en las dos primeras fases (aprobación inicial y provisional), de modo que los entes locales aparezcan ante los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada⁷⁶⁹. En todo caso, hay quienes rechazan que se puedan reconocer las más amplias competencias urbanísticas a los ayuntamientos, tal como hacía, por ejemplo, el Libro Blanco del Gobierno Local⁷⁷⁰.

⁷⁶³ STC 51/2004, de 13 de abril, cuestiones de inconstitucionalidad 946/1997, 3.475/1998, 4.837/1998 y 281/1999, F. J. 12º (RTC 2004/51).

⁷⁶⁴ STC 51/2004, de 13 de abril, F. J. 12º (RTC 2004/51) y A. Blasco Esteve, “La planificación territorial de las zonas turísticas en España”, pág. 24.

⁷⁶⁵ STC 240/2006, de 20 de julio, conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4546/2000, F. J. 13º (RTC 2006/2004). No obstante, F. Lliset Borrell, “La competencia urbanística de los Ayuntamientos”, pág. 259, entiende que la fiscalización de los aspectos reglados de los planes generales atenta contra la autonomía local.

⁷⁶⁶ Así se puede extrapolar de la STS, de 13 de julio de 1990 (RJ 1990/6034).

⁷⁶⁷ STS, de 13 de julio de 1990, F. D. 5º (RJ 1990/6034).

⁷⁶⁸ STC 51/2004, de 13 de abril, F. J. 12º (RTC 2004/51).

⁷⁶⁹ STC 240/2006, de 20 de julio, F. J. 10º (RTC 2006/2004).

⁷⁷⁰ R. Parada Vázquez, “La Administración Local en España”, pág. 41. A. Blasco Esteve, “La planificación territorial de las zonas turísticas en España”, pág. 24, argumenta que la planificación urbanística es demasiado importante como para dejarla a la mera decisión municipal. J. A. Santamaría Pastor, “El régimen de

A modo de conclusión, desde el punto de vista de la autonomía local, basta con que los municipios intervengan, de algún modo, pudiendo la Comunidad autónoma reservarse la aprobación. Dicho esto, hay que remarcar que esta aprobación implica una cierta manifestación de desconfianza en las Administraciones locales, tradicional en la legislación urbanística, pero que se ha acentuado en la legislación autonómica⁷⁷¹.

La aprobación, como mecanismo de control, no se circunscribe a los planes urbanísticos, sino que se extiende a otros ámbitos. La edificación en los núcleos rurales existentes en los municipios sin planeamiento precisará de la previa aprobación del *expediente de delimitación de suelo de núcleo rural*. El expediente será tramitado y aprobado provisionalmente por el ayuntamiento, correspondiendo la aprobación definitiva a la Administración autonómica (apartado segundo de la disposición adicional segunda de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre).

5.21.3.2. La autorización

La autorización, a diferencia de la aprobación que se concentra en los planes urbanísticos, se da en los ámbitos más diversos.

Las leyes urbanísticas contemplan regímenes singulares en relación con el *otorgamiento de ciertas licencias urbanísticas*. En efecto, toda construcción, ampliación o demolición de edificios en los municipios –en el caso de Castilla y León, únicamente aquellos con una población igual o superior a cinco mil habitantes- que no cuenten con planeamiento vigente, ni normas urbanísticas, requerirá autorización de la Administración autonómica (o foral) (punto tercero de la disposición transitoria primera de la Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril. En parecidos términos, punto segundo de la disposición transitoria quinta de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre).

Asimismo, hay que hacer referencia a que los municipios de menos de 10.000 habitantes, que justifiquen adecuadamente la no conveniencia de materializar las *previsiones de los planes urbanísticos sobre vivienda*, podrán obtener autorización del departamento competente en materia de vivienda para reducir o eliminar dicha obligación (art. 52.2 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre). Estos municipios de menos de 10.000 habitantes podrán realizar por sus propios medios la *concertación interadministrativa*, previa autorización expresa de la consejería competente (art. 10.6 del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo).

Otro ejemplo lo encontramos en la regulación de la *aplicación de sobrecostes de urbanización* (disposición adicional segunda de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre). Los ayuntamientos podrán solicitar la aplicación de ese sobrecoste en el precio final de las viviendas sujetas a protección pública al departamento competente; aplicación que tendrá que ser autorizada, en su caso, mediante Orden del Consejero competente.

5.21.3.3. La subrogación

competencias locales y el dilema de la esfinge”, pág. 149, defiende que el urbanismo deje de ser una competencia local. Por otro lado, sobre los argumentos del Libro Blanco para atribuir la aprobación de los planes urbanísticos a los municipios, véase a V. Merino Estrada, “El sistema competencial de las entidades locales”, págs. 48-49.

⁷⁷¹ STC 159/2001, de 5 de julio, F. J. 12º (RTC 2001/159). Asimismo, véase: I. Sevilla Merino, “Aprobación de Planes Generales de Ordenación Urbana en el Derecho Autonómico Valenciano”, págs. 588-589.

Este sector es, sin lugar a dudas, el que mayor protagonismo otorga a la subrogación⁷⁷². De hecho, algunos autores han afirmado que las leyes no han construido esta figura como una medida excepcional de control, sino como una “técnica normal de control de la actividad local”⁷⁷³. Así, una parte de la doctrina se ha llegado a preguntarse si la subrogación no se podría canalizar a través del control ejercido por los tribunales⁷⁷⁴ o, si en los casos de inactividad, sobre todo en actos de gestión y disciplina urbanística, no sería más ajustado a nuestro ordenamiento jurídico que operase la doctrina del silencio administrativo⁷⁷⁵.

Las más relevantes resoluciones judiciales en torno a la subrogación han tenido el urbanismo por escenario. Por un lado, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de declarar que una subrogación orgánica supondría exceder las previsiones del art. 60 LBRL, ya que implicaría una vulneración del principio de autonomía local⁷⁷⁶. Por otro lado, este mismo Tribunal admite la sustitución cuando las actuaciones ilegales se realicen sin licencia, porque en estos casos no se está en presencia de un control de legalidad de una licencia municipal, sino ante un simple acto de comprobación de hechos⁷⁷⁷. Continuando con la subrogación en el ámbito de las licencias, se ha apuntado que con la subrogación en el otorgamiento de las mismas se pretende resolver una petición de licencia de un administrado no resuelta por la Administración municipal, de forma que no se trata de contrariar la voluntad municipal, sino de suplir un silencio en beneficio de un administrado, que, de otra forma, estaría abocado a acudir sin más remedio a un proceso judicial⁷⁷⁸. Finalmente, hay que destacar que la subrogación autonómica en las competencias municipales para revisar licencias de obras concedidas por el correspondiente ayuntamiento es contraria a la autonomía local⁷⁷⁹.

⁷⁷² J. González Pérez, “La reforma de la Ley de Régimen Local”, pág. 31, manifiesta que la razón de ser de las subrogaciones en el ámbito urbanístico radica en la desconfianza hacia los órganos locales. Sobre la subrogación en este ámbito: C. Pareja i Lozano, “Competencias locales y autonómicas en la actual legislación urbanística”, pág. 189 y ss. Asimismo, una visión histórica de esta figura, especialmente centrada en la Ley del Suelo de 1976 y en el Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, la proporciona el trabajo de H. Nagore, “Algunas reflexiones sobre la subrogación de órganos estatales en materias de competencia municipal”, *in totum*.

⁷⁷³ P. M. González González, “Algunas reflexiones sobre el carácter excepcional de la acción subrogatoria en el Derecho Urbanístico español”, pág. 18.

⁷⁷⁴ La STS, de 16 de julio de 1997, recurso de apelación núm. 13869/1991, F. D. 10º (RJ 1997/5936), no se muestra muy partidaria de esta solución, atendiendo a los costes de dinero y tiempo que conlleva tener que acudir a un proceso judicial.

⁷⁷⁵ Por todos, F. Lliset Borrell, “La competencia urbanística de los Ayuntamientos”, págs. 257 y 270.

⁷⁷⁶ STC 159/2001, de 5 de julio, F. J. 6º y 7º (RTC 2001/159). Este pronunciamiento del Alto Tribunal, junto a otros, son analizados por A. Menéndez Rexach y F. Iglesias González, *Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, pág. 217 y ss.

⁷⁷⁷ STC 11/1999, de 5 de julio, F. J. 5º (RTC 1999/11). Esta resolución es explicada por M. Lora-Tamayo Vallvé, “Competencias urbanísticas de las entidades locales”, págs. 125 y 136-137. En este mismo trabajo se estudia con bastante detenimiento los supuestos de subrogación existentes en la legislación urbanística autonómica (págs. 140-146).

⁷⁷⁸ *Vid.*, C. Pareja i Lozano, “La distribución de competencias públicas en materia de urbanismo”, págs. 36-37 y J. L. Rivero Ysern, *Manual de Derecho Local*, pág. 542. C. Pareja i Lozano, “Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales”, págs. 119-120, critica esta posibilidad, ya que se trata realmente de una garantía para los particulares y no de una vía para evitar la afección de competencias de otras Administraciones, por lo que concluye que esta regulación no se adecua a los requisitos formales exigidos por el art. 60 LBRL.

⁷⁷⁹ En este sentido la varias veces citada STC 11/1999, de 5 de julio y la STS, de 16 de julio de 1997, recurso de apelación núm. 13869/1991, F. D. 5º y 6º (RJ 1997/5936). Al respecto, véase: J. L. Rivero Ysern, *Manual de Derecho Local*, pág. 542.

Descendiendo ya a las leyes sectoriales, hay que advertir que no estudiaremos todos los casos de subrogación, sino, únicamente, aquellos que se repiten en las leyes urbanísticas. Dicho esto, podemos avanzar que la subrogación se centra en dos aspectos muy concretos: i) elaboración y revisión de los instrumentos de ordenación urbanística y ii) defensa de la legalidad urbanística. No obstante, las leyes sectoriales llegan a reconocer amplios poderes a la Administración regional, la cual, previo requerimiento, podrá subrogarse en las competencias municipales cuando las competencias municipales afecten gravemente al equilibrio territorial o al interés general (art. 17.4 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo).

La legislación sectorial admite la subrogación en el *planeamiento urbanístico*⁷⁸⁰. Esta subrogación se puede predicar, bien con carácter general, bien para el planeamiento general o de desarrollo, bien para supuestos de incumplimientos municipales graves.

Con carácter general, las leyes admiten que la Comunidad autónoma se subrogue en las competencias municipales de elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico – planes de ordenación urbanística y planes urbanísticos derivados- cuando concurren circunstancias concretas como incumplimientos de plazos o la existencia de intereses supralocales o razones de interés público (arts. 33.4 y 59 de la Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril y arts. 82.3 y 90, apartados 1 –apartado que prevé que la subrogación se produzca a instancia de las personas interesadas- y 3, del Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto). En algunos casos se hace referencia expresa al requerimiento previo (art. 82.3 y 90.3 de la norma catalana) y a que el órgano que incoe el expediente de subrogación tiene que conceder audiencia al órgano originariamente competente –esto es, el municipio- (art. 90.3), aspecto éste que excede de las previsiones del art. 60 LBRL.

Si acudimos a la regulación de los instrumentos de ordenación urbana y, más concretamente, a los planes generales, éstos son tramitados por los ayuntamientos⁷⁸¹. Las leyes sectoriales precisan las razones o circunstancias que justifican que la Comunidad autónoma (o la Administración insular) se subrogue en la competencia municipal de elaborar el planeamiento. Estas circunstancias serían el incumplimiento de plazos –este incumplimiento, a nuestro entender, no es necesariamente equiparable a un incumplimiento de obligaciones- (art. 52.1 de la Ley balear) o el incumplimiento del deber de formular de un plan, por inexistencia de él, por estar suspendido o anulado (art. 34.1 de la norma castellano-manchega y art. 81.2 de la Ley gallega) o el incumplimiento de formular el plan, revisarlo o adaptarlo en los plazos señalados por la ley (art. 145.3 de la norma murciana) o el incumplimiento del deber de adaptar, innovar o revisar ese planeamiento [arts. 31.2 A) b) y 31.3 de la Ley andaluza y art. 84.4 de la norma asturiana]. No obstante, la inexistencia de plan

⁷⁸⁰ Al respecto: R. Miró Miró, “La autonomía local y el urbanismo en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo”, págs. 225-231. C. Pareja i Lozano, “La distribución de competencias públicas en materia de urbanismo”, págs. 141-142, critica, por breves, los plazos de los que disponen los municipios para la aprobación provisional de planes y proyectos. C. Pareja i Lozano, “Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales”, págs. 119-120, entiende que la subrogación en los casos de planes parciales de iniciativa particular responde, más bien, a una garantía para los particulares, que a una vía para evitar la afección de competencias de otras Administraciones.

⁷⁸¹ Art. 84.1 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo asturiano 1/2004, de 22 de abril; art. 52.1 de la Ley balear 2/2014, de 25 de marzo; art. 34.1 del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo; art. 81.1 de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre y art. 145.2 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo.

o la falta de adaptación tendrá que afectar a intereses supramunicipales o al ejercicio de competencias autonómicas (art. 84.4 de la norma asturiana). Asimismo, alguna norma deja caer que la subrogación sólo será admisible si las circunstancias urbanísticas lo aconsejan (art. 34.1 de la norma castellano-manchega), concepto que se nos antoja claramente indeterminado. Por otro lado, se prevé en no pocas ocasiones un trámite de audiencia al municipio inactivo (art. 84.4 de la norma asturiana y art. 145.3 de la norma murciana), trámite que no tiene respaldo en el art. 60 LBRL. Finalmente, alguna norma recoge la obligación del ayuntamiento de sufragar los gastos de elaboración del plan (art. 84.4 de la norma asturiana), obligación que es acorde con el instituto subrogatorio, si bien la norma permite algunas excepciones.

La subrogación también puede producirse en relación con los planes de desarrollo y vendría motivada por el incumplimiento de los plazos para la aprobación inicial y definitiva de los mismos (art. 91 de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre y art. 93 de la Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo). Únicamente, hay que llamar la atención sobre una cuestión muy concreta: la subrogación tiene lugar “previa petición de los interesados” (art. 93 *ab initio* de la Ley riojana).

Finalmente, algunas leyes (la madrileña y, hasta fechas recientes, la andaluza) admiten la subrogación ante graves incumplimientos municipales, lo que ha recibido duras críticas por parte de la doctrina⁷⁸². En efecto, en los casos de grave –término que no está contemplado en el art. 60 LBRL– incumplimiento por los municipios en el ejercicio de sus competencias urbanísticas, incumplimiento que deberá suponer una manifiesta afectación a la ordenación del territorio y urbanismo competencia de la Comunidad Autónoma –el término “manifiesta” no deja de ser un concepto jurídico indeterminado–, el Consejo de Gobierno, con audiencia al municipio afectado, dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico y previo informe favorable del Parlamento autonómico, podrá atribuir a la consejería competente en estas materias el ejercicio de la potestad de planeamiento. El Acuerdo del Consejo de Gobierno delimitará el ejercicio de dicha potestad que consistirá en restablecer y garantizar las competencias afectadas, las condiciones para ejercitarla y el plazo de atribución, que en ningún caso será superior a cinco años desde su adopción (art. 63 bis de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio)⁷⁸³.

La subrogación de competencias municipales también está presente en supuestos de *protección de la legalidad urbanística*⁷⁸⁴, en concreto, en relación con los actos realizados sin licencia. Algunas normas se limitan a decir que la Comunidad autónoma podrá subrogarse en las competencias municipales relativas a obras llevadas a cabo sin licencia, si, tras el oportuno

⁷⁸² Por ejemplo: R. Galán Vioque, “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en Urbanismo”, págs. 409-410, y, este mismo autor, en “Procedimiento de elaboración”, pág. 303 y en “La elaboración y aprobación del planeamiento en la legislación urbanística y su control judicial”, pág. 109; A. Menéndez Rexach y F. Iglesias González, *Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, pág. 123; J. L. Rivero Ysern, “Breves <primeras impresiones> ante un nuevo proceso de reforma del Régimen Local”, págs. 86-87 y J. M. Souvirón Morenilla, “La distribución de las competencias urbanísticas en Andalucía: Reflexiones con ocasión de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo”, págs. 82-93.

⁷⁸³ Bastante parecido a este precepto era el art. 31.4 de la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre, que ha sido declarado inconstitucional por STC 154/2015, de 9 de julio, recurso de inconstitucionalidad núm. 1832/2006, F. J. 7º c) y, por conexión, F. J. 6º (JUR 2015/196156).

⁷⁸⁴ Un buen resumen de los casos en que es admisible la subrogación en relación con la potestad de protección de la legalidad en M. D. Rego Blanco, “Ante la inactividad local, ¿sustitución, acción popular o contencioso-administrativo? Reflexiones a propósito de la protección de la legalidad urbanística”, págs. 549-550.

requerimiento, no se toman por aquél los acuerdos pertinentes en el plazo previsto en dicho requerimiento⁷⁸⁵.

Nos interesa resaltar algunas cuestiones de la regulación que se hace del instituto subrogatorio. En primer lugar, las actuaciones municipales en materia de edificaciones, construcciones e instalaciones clandestinas o ilegales se definen como una obligación legal de carácter inexcusable, necesariamente dotadas de la pertinente cobertura presupuestaria (art. 195 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre). En segundo lugar, se incide en que la subrogación únicamente cabrá cuando “se vean directamente afectados bienes jurídicos de interés supramunicipal” (art. 272.2 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio).

En tercer lugar, las leyes diferencian entre obras sin licencia en ejecución y obras sin licencia ya finalizadas. Pues bien, la obligación legal de los municipios en relación con esas obras sería la de acordar su suspensión o su demolición (art. 237.1 de la norma asturiana y art. 194 de la Ley madrileña). En cuarto lugar, hay que llamar vivamente la atención sobre el plazo que se otorga al municipio en el requerimiento, ya que ese plazo es inferior al previsto en el art. 60 LBRL⁷⁸⁶.

Sin abandonar la protección de la legalidad urbanística, hay que destacar que las leyes autonómicas reconocen a los ayuntamientos, con carácter general, la competencia para iniciar, instruir y resolver *expedientes sancionadores*⁷⁸⁷.

La subrogación trata de evitar la inactividad o pasividad municipal para iniciar la tramitación de un expediente sancionador o, cuando habiéndose iniciado, el mismo quede paralizado por un plazo determinado. Ante esta situación, la Comunidad autónoma (también la Administración comarcal, en el caso de Aragón) podrá requerir a la Administración municipal al objeto de que inicie el oportuno expediente sancionador o continúe su tramitación. Si el municipio mantuviese su inactividad, la Administración requirente podrá subrogarse⁷⁸⁸.

La regulación de esta subrogación contiene determinados matices que pasamos a detallar. En primer lugar, no siempre se respeta el plazo de un mes que la LBRL prevé que conceda el requerimiento. Así, encontramos plazos de quince días (en Andalucía o Murcia).

⁷⁸⁵ Art. 272.2 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio; arts. 237 y 241.2 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo asturiano 1/2004, de 22 de abril; art. 209.1 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio; art. 195 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre; arts. 194 y 195 de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio y art. 275.1 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo. El art. 188 de la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre [este caso de subrogación ha sido duramente criticado por la doctrina, al considerar que rebasa los parámetros fijados por el art. 60 LBRL (J. L. Rivero Ysern, “Artículo 60”, pág. 1.472)] regulaba esta cuestión, si bien dicha regulación ha sido declarada inconstitucional por la STC 154/2015, de 9 de julio, recurso de inconstitucionalidad núm. 1832/2006, F. J. 7º a) y, por conexión, F. J. 6º (JUR 2015/196156).

⁷⁸⁶ Diez días (art. 241.2 de la norma asturiana; art. 209.1 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio y art. 195.2 de la Ley madrileña) o quince días (art. 275.1 de la Ley murciana), dependiendo de la norma.

⁷⁸⁷ Art. 285.1 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio; art. 254.1 a) del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo asturiano 1/2004, de 22 de abril; art. 211, apartados 1 y 2, letra a), de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre; art. 220.1 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre; art. 292.1 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo y art. 222.1 de la Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo. El art. 195.1 a) de la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre, contenía un supuesto similar que ha sido declarado inconstitucional por la STC 154/2015, de 9 de julio, recurso de inconstitucionalidad núm. 1832/2006, F. J. 7º a) y, por conexión, F. J. 6º (JUR 2015/196156).

⁷⁸⁸ Art. 285, apartados 2 y 3, del Decreto Legislativo aragonés; art. 252.4 de la norma asturiana; art. 292.2 de la Ley murciana y art. 222, apartado 2 (y, en menor medida, apartado 3, de la Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo).

En segundo lugar, la subrogación se limita a supuestos concretos. Por ejemplo, la subrogación se admite únicamente cuando existan de infracciones graves o muy graves⁷⁸⁹, lo que implica prácticamente un control de legalidad incompatible con el art. 60 LBRL. En tercer lugar, la multa que se imponga será asignada a la Administración que se subrogó [art. 254.3 de la norma asturiana y art. 222.4 de la Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo]. Por último, se incluye algún requisito que no contempla la LBRL, como la emisión de algún informe previo por un órgano colegiado –la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo– (art. 222.2 de la Ley riojana).

Pasando a otro ámbito susceptible de subrogación, hay que señalar que la norma general es que la *revisión de los planes urbanísticos* se producirá por el transcurso de los plazos legalmente establecidos. No obstante, cuando razones de urgencia o de excepcional interés público (éste último, no está contemplado en la norma madrileña, la cual incorpora, como motivo, que hayan transcurrido los plazos legales para proceder a la revisión) exijan la adaptación del planeamiento de ordenación urbanística a otros instrumentos (en el caso de Canarias: a los planes de ordenación de los recursos naturales y del territorio; en el caso de Castilla-La Mancha: a los planes supramunicipales o a los Proyectos de Singular Interés y, en el caso de Extremadura y Madrid: a los instrumentos de ordenación del territorio), el Consejo de Gobierno, previa audiencia de los municipios afectados, podrá establecer el deber de proceder a la revisión o modificación del planeamiento general u otros concretos planes urbanísticos, según proceda. A estos efectos, el Consejo de Gobierno fijará a los municipios los plazos para proceder a esa revisión. El transcurso de los plazos así fijados sin que los municipios hubieran iniciado el correspondiente procedimiento habilitará a la consejería competente para proceder a la revisión o modificación omitida⁷⁹⁰.

La *ejecución mediante sustitución por incumplimiento del deber de edificar* es otro ámbito en el que está prevista la subrogación. En caso de inactividad del municipio a la hora de declarar la ejecución por sustitución, la Administración regional podrá iniciar el procedimiento para declarar el incumplimiento del deber de edificar o declarar la situación de ejecución por sustitución y convocar el consiguiente concurso, “previo requerimiento al municipio y en el plazo máximo de un mes desde que el requerimiento practicado resultara desatendido”⁷⁹¹.

También está presente la subrogación en el ámbito de las licencias urbanísticas. La obtención de la licencia urbanística legitima la ejecución de los actos y el desarrollo de los

⁷⁸⁹ Art. 285, apartados 2 y 3, del Decreto Legislativo aragonés; art. 252.4 de la Ley asturiana; art. 292.2 de la Ley murciana y art. 222.2 de la Ley riojana.

⁷⁹⁰ Art. 45.3 del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, aprobado por el Decreto Legislativo canario 1/2000, de 8 de mayo; art. 40.3 del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo; art. 81.2 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre y art. 68, apartados 3 y 4, de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio (R. Galán Vioque, “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en Urbanismo”, págs. 408-409, afirma la plena constitucionalidad del precepto madrileño). En parecidos términos: art. 171.4 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo –la Administración autonómica podrá requerir “motivadamente” la revisión total o parcial de un plan a los ayuntamientos– y art. 57.2 de la Ley balear 2/2014, de 25 de marzo –será el consejo insular quien ordene la revisión “si las circunstancias lo exigen” y previa audiencia a los municipios–.

⁷⁹¹ Art. 220.7 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio. En similares términos, algo más parcos, se pronuncia el Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo (art. 132.5).

usos y actividades correspondientes⁷⁹². Sin embargo, cuando las *licencias urbanísticas resulten sobrevenidamente disconformes con el planeamiento* de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística –en virtud de la aprobación de un nuevo instrumento prevalente o de la revisión o modificación del vigente al tiempo del otorgamiento de aquéllas, y las obras o usos no hayan aún concluido-, el ayuntamiento declarará motivadamente la disconformidad, que conllevará, como medida cautelar, la inmediata suspensión de las obras o de los usos por un plazo máximo de cuatro meses [art. 171 a) de la norma canaria –esta norma no configura esta declaración como una obligación municipal, sino como una competencia facultativa- y art. 162.2 a) de la disposición castellano-manchega]. Pues bien, se admite expresamente la subrogación del cabildo o de la Administración autonómica, según los casos, en el supuesto de inactividad municipal (art. 171 de la norma canaria y art. 162.2, *ab initio*, de la disposición castellano-manchega).

La *disciplina urbanística* tampoco es ajena a la utilización del instrumento subrogatorio (por ejemplo, art. 214 de la Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo). Las actuaciones municipales en materia de disciplina urbanística son reconocidas como obligaciones legales de cumplimiento inexcusable, de tal forma que la inactividad municipal podrá dar lugar a la intervención de la Administración autonómica, en sustitución de la municipal, en los términos dispuestos en el artículo 60 LBRL (art. 180 del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo). Esta subrogación se justifica en que las funciones de control, verificación, disciplina y sanción son de interés regional, correspondiendo a la Comunidad autónoma garantizar el efectivo cumplimiento de la ordenación territorial y urbanística y el respeto a los fines, valores y bienes que la inspiran (art. 169.4, *ab initio* de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre). Asimismo, se exige expresamente que existan intereses supralocales afectados (art. 267.3 de la Ley valenciana 5/2014, de 25 de julio). Antes de terminar, hay que apuntar dos circunstancias. Por un lado, que la subrogación puede condicionarse a que concurran hechos concretos como que la infracción sea grave o muy grave (art. 267.3 de la Ley valenciana). Por otro lado, la subrogación se admite en casos de inactividad municipal, pero también por negligencia del municipio en el ejercicio de sus competencias (art. 267.2 de la Ley valenciana).

En este mismo orden de cosas, la Administración regional podrá requerir a la Administración municipal para que en el plazo de dos meses proceda a la *revisión de actuaciones que constituyan infracción urbanística*. La inactividad municipal permitirá a la Administración regional a subrogarse en la competencia municipal (art. 280.1 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo).

Encontramos más ejemplos de subrogación con ocasión de los *plazos para el cumplimiento de los deberes urbanísticos*. Los instrumentos de planeamiento urbanístico –por ejemplo, los planes parciales- podrán señalar plazos para el cumplimiento de los deberes urbanísticos (art. 58 bis.1 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio). En caso de incumplimiento de los plazos, el ayuntamiento podrá acordar –obsérvese que estamos ante una competencia facultativa municipal (y así se reconoce en el art. 58 bis 2 al utilizar el verbo “poder”) y no ante una obligación como exige el art. 60 LBRL- la venta o sustitución forzosa de los terrenos o su expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad (art. 58 bis.2 de la Ley cántabra). Pues bien, si el ayuntamiento no ejercitara su potestad en el plazo

⁷⁹² Art. 171 del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, aprobado por el Decreto Legislativo canario 1/2000, de 8 de mayo y art. 162.1 del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo.

de un año desde la fecha del incumplimiento, “la Administración de la Comunidad Autónoma podrá subrogarse en el ejercicio de dichas potestades durante el año siguiente a la citada fecha, previo apercibimiento al Ayuntamiento” (art. 58 bis.3 de la Ley cántabra)⁷⁹³.

El último supuesto que traemos a colación está referido a la *adaptación a las leyes autonómicas de los planes que ya estuvieran vigentes*. Nos interesa resaltar ciertos aspectos de la regulación de este supuesto. Algunas normas circunscriben la subrogación a un incumplimiento de plazos por los municipios (apartado quinto de la disposición transitoria primera de la Ley castellano-leonesa) o se subraya que habrán de concurrir circunstancias objetivas que aconsejen la adaptación [letra c) del apartado 1 de la disposición transitoria segunda de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre]. Asimismo, se contempla que el requerimiento habrá de motivar las razones e intereses de ámbito supramunicipal que justifica esa adaptación (apartado séptimo de la disposición transitoria primera de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio). Por último, el requerimiento otorga un plazo que respeta lo previsto en el art. 60 LBRL, pero el plazo que se concede no será para aprobar la adaptación, sino para iniciar la misma [apartado séptimo de la disposición transitoria primera de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio y apartado quinto de la disposición transitoria tercera de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio].

5.21.3.4. La suspensión

Este sector es, sin duda, el paradigma de la suspensión de actos y acuerdos locales⁷⁹⁴. Así, pueden agruparse los supuestos de suspensión del siguiente modo:

1) *Suspensión de la vigencia de los instrumentos de planeamiento urbanístico.*

Esta suspensión será acordada por el correspondiente Consejo de Gobierno autonómico –o, en algunos casos, por el consejero competente– o por los consejos insulares. La suspensión irá precedida por una audiencia a las entidades locales y, según los casos, por un informe y/ o audiencia de órganos colegiados⁷⁹⁵.

⁷⁹³ El art. 21.3 de la Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril, contemplaba un supuesto idéntico. Este apartado tercero ha sido derogado por la Ley 7/2014, de 12 de septiembre.

⁷⁹⁴ Sobre la doctrina constitucional en relación con la suspensión de acuerdos municipales en materia urbanística: T.-R. Fernández, *Manual de Derecho Urbanístico*, págs. 246-248; F. López Ramón, en “Urbanismo municipal y ordenación del territorio”, págs. 211-213 y en *Introducción al Derecho urbanístico*, pág. 180; T. Quintana López, “La actual distribución de competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, págs. 183-184; F. Sosa Wagner, “Impugnación de actos y acuerdos de las Corporaciones Locales”, págs. 498-499 y J. C. Tejedor Bielsa, “La subrogación como técnica de protección de la legalidad urbanística en la legislación autonómica”, págs. 554-560. Por otro lado, T. R. Fernández Rodríguez, “El urbanismo en la jurisprudencia constitucional: notas críticas”, al comentar la STC de 11 de noviembre de 1988 (pág. 1.503 y ss.), parece que se decanta en el sentido de extender la facultad de suspender acuerdos locales a otros sectores. Este mismo autor, en *Manual de Derecho Urbanístico*, págs. 39-40, considera erróneo suprimir la potestad administrativa de suspensión.

⁷⁹⁵ Art. 35.2 de la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre; art. 83.2 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio; art. 102.1 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo asturiano 1/2004, de 22 de abril; art. 61.1 de la Ley balear 2/2014, de 25 de marzo; art. 47.1 del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, aprobado por el Decreto Legislativo canario 1/2000, de 8 de mayo; art. 43 del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo; art. 56.2 de la Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril; art. 63.1 del Texto refundido de Urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto; arts. 66.1 y 83.1 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre; art. 96.1 de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre; art. 70.1 de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio (sobre este precepto resultan muy interesantes las apreciaciones de A. Menéndez Rexach, “Autonomía urbanística municipal: planeamiento, disciplina y obras públicas”, págs. 103-104) y art. 145.3 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo.

Visto el procedimiento, nos interesa conocer las razones y los fines que justifican la suspensión. Existe cierta coincidencia en señalar que la suspensión deberá ser motivada (art. 35.2 de la Ley andaluza y art. 47.1 del Texto refundido de las Leyes canarias). Es más, la suspensión tiene que basarse en razones muy concretas. Por ejemplo, la suspensión se adoptará i) cuando “resulte necesario para salvaguardar la eficacia de las competencias autonómicas” (art. 35.2 de la Ley andaluza), ii) cuando exista un “grave incumplimiento por los municipios en el ejercicio de competencias urbanísticas que impliquen una manifiesta afectación a la ordenación del territorio y urbanismo competencia de la Comunidad Autónoma...”, así como en aquellos supuestos en que expresamente lo establezcan la legislación de ordenación del territorio o la legislación sectorial” (art. 83.2 de la norma aragonesa), iii) cuando concurren “razones justificadas de interés público” (art. 61.1 de la norma balear y art. 63.1 de la norma catalana), iv) cuando los planes de ordenación urbanística, “estando afectados por determinaciones de los instrumentos de la ordenación del territorio, no hayan sido adaptados a ellos en los plazos fijados al efecto” (art. 66.1 de la norma extremeña), v) para garantizar la adecuación de los instrumentos de planeamiento urbanístico a los instrumentos de ordenación del territorio (art. 145.3 de la Ley murciana) o vi) para defender intereses supramunicipales (art. 145.3 de la Ley murciana). En todo caso, la suspensión tendrá un carácter excepcional (art. 102.1 de la norma asturiana; art. 56.2 de la Ley castellano-leonesa y art. 145.3 de la Ley murciana).

El fin de la suspensión no es muy variado. La suspensión puede buscar la innovación del plan (art. 35.2 de la Ley andaluza), su revisión (art. 102.1 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo asturiano 1/2004, de 22 de abril y art. 96.1 de la Ley gallega), o su revisión o modificación⁷⁹⁶. En este último caso –revisión o modificación del Plan–, se exige, además, que la ejecución del plan urbanístico “afecte negativamente al interés regional” (art. 70.1 de la Ley madrileña).

Dicho esto, conviene resaltar algunos otros detalles de la regulación jurídica de la suspensión. En primer lugar, la suspensión de la vigencia de un instrumento de planeamiento puede ser total o parcial⁷⁹⁷, ya que puede referirse a todo o parte del contenido del instrumento de planeamiento y/ o a todo o parte de su ámbito territorial (art. 35.2 de la Ley andaluza; art. 47.1 del Texto refundido de las Leyes canarias; arts. 66.2 y 83.1 de la Ley extremeña y art. 70.1 de la Ley madrileña).

En segundo lugar, la suspensión no podrá prolongarse en el tiempo de forma indefinida. La suspensión no podrá rebasar un plazo determinado que se fija en la norma⁷⁹⁸ y que, según las distintas leyes, es de uno, dos o cuatro años. Algunas normas optan por exigir que, al acordarse la suspensión, se fije un plazo máximo a la entidad local para que proceda a la revisión del planeamiento (art. 102.1 del Texto refundido asturiano y art. 56.2 de la Ley castellano-leonesa). En este caso, el incumplimiento de ese plazo por parte de la entidad local, la Administración regional estaría facultada para disponer la formulación del Plan con el

⁷⁹⁶ Art. 61.1 de la Ley balear; art. 47.1 del Texto refundido de las Leyes canarias; art. 43 de la Ley castellano-manchega; art. 56.2 de la Ley castellano-leonesa; art. 63.1 del Texto Refundido de la Ley catalana; art. 83.1 de la Ley extremeña; art. 70.1 de la Ley madrileña y art. 145.3 de la Ley murciana.

⁷⁹⁷ Art. 83.2 del Decreto Legislativo aragonés; art. 102.1 del Texto refundido asturiano, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril; art. 61.1 de la Ley balear; art. 56.2 de la Ley castellano-leonesa; art. 63.1 del Texto refundido de la Ley catalana; art. 96.1 de la Ley gallega y art. 145.3 de la Ley murciana.

⁷⁹⁸ Art. 35.2 de la Ley andaluza; art. 102.1 del Texto refundido asturiano, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril; art. 83.2 del Decreto Legislativo aragonés; art. 63.1 del Texto refundido de la Ley catalana.

contenido que se estime adecuado, acordando lo procedente en cuanto a la redacción (art. 102.2 del Texto refundido asturiano).

En tercer lugar, el acuerdo de suspensión establecerá las normas sustantivas de ordenación aplicables transitoriamente en sustitución de las suspendidas⁷⁹⁹. Algunas normas se inclinan por fijar que la Comunidad autónoma dispondrá de un plazo máximo determinado, a contar desde al acuerdo de suspensión, para establecer las normas sustantivas de ordenación aplicables transitoriamente en sustitución de las suspendidas⁸⁰⁰. En todo caso, la aprobación de estas normas supletorias deberá ir precedida, entre otros trámites, de la correspondiente audiencia al municipio afectado por la medida suspensiva (art. 66.4 de la Ley extremeña y art. 70.3 de la Ley madrileña).

Se puede concluir, incidiendo en la trascendencia de lo que acabamos de ver, que, a través de esta ordenación provisional, la Administración regional estaría asumiendo una competencia municipal.

En cuarto lugar, debemos enfatizar una cuestión que nos parece fundamental, como es que el acuerdo de suspensión deberá ser publicado⁸⁰¹, por lo general, en el correspondiente Boletín Oficial autonómico.

En quinto lugar, las leyes resaltan algunos efectos que se derivan del acuerdo de suspensión. El más importante es que dicho acuerdo conllevará —o podrá conllevar— la suspensión i) del otorgamiento de licencias urbanísticas (arts. 66.2 y 83.2 de la Ley extremeña y art. 96.1 de la Ley gallega), ii) de la implantación, desarrollo y cambio objetivo de usos en el referido ámbito territorial (art. 66.2 de la Ley extremeña) y iii) de la realización de actos de uso del suelo, de construcción y edificación y de ejecución de actividades (art. 70.4 de la Ley madrileña), así como la adopción de acuerdos de programación (art. 83.2 de la Ley extremeña).

En sexto y último lugar, existe alguna cuestión de tipo temporal. La aprobación de las normas supletorias se debe realizar, como ya dijimos, en un plazo determinado, contado desde la adopción del acuerdo de suspensión (art. 66.5 de la Ley extremeña). Transcurrido ese plazo sin que se produzca la referida aprobación, quedará restablecida la plena vigencia del plan de ordenación urbanística suspendido (art. 66.5). Del mismo modo, se adopta alguna cautela de naturaleza temporal. En efecto, no “será posible acordar nuevas suspensiones en la misma zona por idéntica finalidad hasta que transcurrieren cinco años, contados a partir del término de la suspensión” (art. 70.4 de la Ley madrileña).

2) Suspensión de la tramitación de instrumentos de planeamiento urbanístico.

El Consejo de Gobierno, previa audiencia del municipio o municipios afectados, podrá acordar, simultáneamente a la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional o con posterioridad a la misma, “la suspensión de la tramitación de las modificaciones del planeamiento urbanístico”, siempre y cuando ese planeamiento afecte “a la ordenación estructural y tenga incidencia o interés supramunicipal” (apartado primero de la disposición adicional quinta de la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre). En todo caso, el

⁷⁹⁹ Art. 61.2 de la Ley balear; art. 47.2 del Texto refundido de las Leyes canarias; art. 43 del Texto refundido castellano-manchega; art. 56.2 de la Ley castellano-leonesa y art. 145.3 de la Ley murciana.

⁸⁰⁰ Art. 35.2 de la Ley andaluza; art. 102.4 del Texto refundido de asturiano; art. 63.2 del Texto refundido de la Ley catalana; art. 66.3 de la Ley extremeña; art. 96.3 de la Ley gallega y art. 70.3 de la Ley madrileña.

⁸⁰¹ Art. 83.2 del Decreto Legislativo aragonés; art. 66.2 de la Ley extremeña; art. 96.3 de la Ley gallega; art. 70.2 de la Ley madrileña y art. 145.3 de la Ley murciana.

acuerdo del Consejo de Gobierno deberá especificar los contenidos del planeamiento municipal que se verán afectados por esta suspensión, siendo el plazo máximo de vigencia de esta medida de dos años (apartado segundo de la citada disposición adicional).

3) *Suspensión de los procedimientos de otorgamiento de licencias urbanísticas o de licencias a otorgar o ya otorgadas.*

Dos son los supuestos a los que vamos a hacer referencia.

En primer lugar, los órganos competentes para la aprobación inicial y provisional de los instrumentos de ordenación de los recursos naturales y del territorio –que, en algunos casos, van a ser la Comunidad autónoma o los cabildos insulares [arts. 16.2 y 20, apartados 3 y 4, del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, aprobado por el Decreto Legislativo canario 1/2000, de 8 de mayo]–, podrán acordar la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos, edificación y demolición para áreas o usos determinados, con el fin de estudiar su formulación o modificación (art. 14.4). El acuerdo habrá de publicarse en el boletín oficial de la Comunidad autónoma y en otros medios de comunicación y se extinguirá en un plazo nunca inferior a un año y no superior a dos años (art. 14.4). En cualquier caso, la suspensión se extingue con la aprobación definitiva del planeamiento (art. 14.4).

En segundo lugar, el Gobierno podrá suspender las licencias de parcelación, construcción y demolición en áreas concretas o para usos determinados en el suelo rústico en los municipios sin planeamiento con el “fin de estudiar la formación o reforma de las Normas Urbanísticas Regionales” (art. 25 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio). En todo caso, el acuerdo de suspensión deberá publicarse en el Boletín Oficial autonómico, notificarse a los ayuntamientos afectados y darle asimismo la publicidad adecuada en otros medios de comunicación (art. 25). Por último, el plazo de la suspensión no podrá exceder de un año (art. 25).

5.21.4. Conclusiones

Puede afirmarse que este sector es en el que las competencias compartidas se ponen de manifiesto con más intensidad. Una de las razones para ello puede estar en el hecho de que en este ámbito concurre la acción de todas las Administraciones públicas, ya que sobre el territorio confluyen diversos sectores (por ejemplo, carreteras, aguas o costas)⁸⁰².

En todo caso, el grado de intensidad de la intervención municipal en la creación de la ciudad habrá de ser notablemente alto, en función de los intereses locales imbricados en la materia⁸⁰³. No obstante, respetando el núcleo mínimo de facultades y potestades que deben corresponder a los municipios, las Comunidades autónomas están legitimadas para regular de diversas maneras la actividad urbanística y para otorgar una mayor o menor presencia a los municipios en los diversos ámbitos en los que tradicionalmente se divide el urbanismo⁸⁰⁴.

Las competencias compartidas con trámite de participación son muy frecuentes, participación que se canaliza fundamentalmente a través de los informes. Así, competencias municipales como la planificación o la concesión de licencias se configuran en no pocas

⁸⁰² Incide en esta idea, apoyándose en diversos autores, J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, págs. 342-343 y 345. Sobre la relación entre el urbanismo y los recursos hídricos: P. Herráez Vilas y X. Vicens Pedret, *Derecho de aguas para Entes locales*, págs. 249-257.

⁸⁰³ J. Barnés, *Distribución de competencias en materia de urbanismo. Estado, Comunidades Autónomas, Entes Locales. Análisis de la jurisprudencia constitucional*, pág. 126.

⁸⁰⁴ STC 159/2001, de 5 de julio, F. J. 4º (RTC 2001/159).

ocasiones como competencias compartidas al existir informes de otras Administraciones que, además, suelen ser vinculantes.

También las leyes contemplan las competencias compartidas por órganos mixtos de coordinación, en concreto, por consorcios legales.

Por último, queda referirnos a las competencias compartidas por controles. Uno de los controles más significativos es el de la aprobación de los planes. La Jurisprudencia constitucional ha declarado que para entender respetada la autonomía local bastará con que se garantice la intervención municipal. Es decir, será suficiente con que se reserve la aprobación inicial o provisional a los ayuntamientos⁸⁰⁵. No obstante, hay que dejar constancia de que una parte de la doctrina defiende que se debe otorgar la aprobación definitiva de esos planes a los ayuntamientos y otra parte de la doctrina defiende una postura diametralmente opuesta, al considerar que se deberían ampliar las competencias de las Comunidades autónomas en relación con la aprobación de los planes urbanísticos, incluso llegando a decir que se debe privar a los municipios de toda actividad relacionada con el planeamiento. En todo caso, la regla general suele ser que la aprobación del planeamiento general corresponde a la Comunidad autónoma y la aprobación del planeamiento de desarrollo a los municipios; si bien, algunas leyes siguen reservando la aprobación de todo tipo de instrumentos a las Comunidades autónomas⁸⁰⁶. Por último, hay que señalar que los límites de este control fueron fijados por el Tribunal Supremo en los años ochenta⁸⁰⁷. Otro control importante es el de la autorización. El mismo se centra en municipios concretos (municipios pequeños, municipios que carezcan de planeamiento, etc.).

Otra técnica de control que está muy presente en este sector es la subrogación. Esta situación choca con el carácter singular o extraordinario que caracteriza a la subrogación⁸⁰⁸. Junto a este hecho, se detecta que son frecuentes, por desgracia, los contenidos legales que vulneran el art. 60 LBRL. Por ejemplo, que el requerimiento conceda al municipio un plazo inferior a un mes para atender, en su caso, a sus obligaciones. Aún más graves nos parecen aquellos supuestos en los que la subrogación se produce por un ejercicio negligente de las competencias –y no, por tanto, por simple inactividad–, por un simple incumplimiento de la normativa (incumplimiento de plazos), por no ejercitar una competencia que se configura legalmente como una competencia facultativa (y no como una obligación) o aquellos casos en

⁸⁰⁵ STC 159/2001, de 5 de julio, F. J. 12º (RTC 2001/159). Por el contrario, algunos autores han declarado que una interpretación generosa del principio de autonomía local, podría llevarnos a rechazar cualquier control administrativo ulterior a la aprobación por el ayuntamiento de los planes urbanísticos, tanto de planes parciales, como de planes generales (J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 344, nota 22). Asimismo, L. Cosculluela Montaner, “Presupuestos constitucionales de las competencias de ordenación urbanística”, pág. 3.565, cuestiona las amplias potestades estatales o autonómicas en la aprobación de los planes urbanísticos.

⁸⁰⁶ J. M. Souvirón Morenilla, “La distribución de las competencias urbanísticas en Andalucía: Reflexiones con ocasión de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo”, págs. 58-59. Este mismo autor señala que la competencia municipal exclusiva en el urbanismo quebró con la Ley del Suelo de 1956; la cual atribuye a los municipios una competencia sujeta a tutela. Esta situación se ha mantenido en el Texto refundido de la Ley del Suelo de 1976, en el Texto refundido de 1992 y en la legislación autonómica (pág. 97, nota 63).

⁸⁰⁷ Entre otras SSTs, de 13 de julio de 1990, F. D. 4º (RJ 1990/6034) y 21 de febrero de 1994, recurso núm. 6491/1990, F. D. 4º (RJ 1994/1455).

⁸⁰⁸ L. Parejo Alfonso, *Derecho básico de la Administración Local*, pág. 166. Por el contrario, P. M. González González, “Algunas reflexiones sobre el carácter excepcional de la acción subrogatoria en el Derecho Urbanístico español”, págs. 42-50 (y, por conexión, págs. 11-17), concluye que la subrogación no debe de ser entendida como algo excepcional o anormal.

los que las leyes sectoriales i) introducen juicios de apreciación cargados de un amplio margen de discrecionalidad (que exista una grave o manifiesta afectación de las competencias autonómicas) o ii) incorporan algún requisito procedimental no previsto en la LBRL –emisión de informes por un determinado órgano colegiado, etc.-. En este sentido, hay que recordar que el Tribunal Constitucional ha afirmado que añadir u omitir elementos relevantes del art. 60 LBRL supone “un mayor o más intenso control por parte de la Administración autonómica y una correlativa merma de la autonomía local”⁸⁰⁹. Por último, se ha denunciado que algunos casos de subrogación no se plantean realmente para solventar la afección de las competencias autonómicas, sino como una garantía de los derechos de los particulares.

Finalmente, queda referirnos a la suspensión. La misma se plantea como un mecanismo excepcional, adoptado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad autónoma, o, en su defecto, por el consejero competente, siendo necesario haber recabado informes y dar audiencia del municipio. Además, la suspensión tendrá una duración máxima. Con todo lo que acabamos de decir, queremos poner de relieve los requisitos singulares que las leyes exigen para la adopción de la suspensión. No obstante, hay que advertir de la falta de consenso entre la doctrina, la cual ha planteado desde la supresión de este tipo de control –y su sustitución por un régimen de subrogación⁸¹⁰– hasta su extensión a otros sectores.

5.22. Venta ambulante

5.22.1. Competencias compartidas con trámite de participación

Este sector cuenta con un elevado número de competencias compartidas con trámite de participación, consistiendo ese trámite en un informe.

Las leyes sectoriales proporcionan dos ejemplos de trámites de participación, vía informe. El primero de estos ejemplos va referido a la *autorización municipal para la implantación, ampliación, traslado o reforma de mercadillos*. Pues bien, esa autorización irá precedida por dos informes emitidos por la Administración regional, que dispondrá de un plazo de tres meses para elaborarlos (art. 6.2 de la Ley madrileña 1/1997, de 8 de enero). En primer lugar, informe sobre el “grado de adecuación a la normativa higiénico sanitario”, que tendrá carácter preceptivo. En segundo lugar, un informe sobre “el impacto comercial que se genere” con esa implantación, ampliación, traslado o reforma, atendiendo a diversos criterios fijados por la norma. Este informe será preceptivo y, lo que es más importante, vinculante (art. 6.2). El segundo de los ejemplos gira en torno a las *ordenanzas municipales*. Los ayuntamientos están obligados a dotar de una regulación específica a determinados equipamientos de carácter colectivo. Pues bien, esa regulación deberá ser informada por la Administración regional y la necesidad del mismo responde a razones de coordinación (punto primero de la disposición adicional cuarta de la Ley madrileña). Además, los municipios donde se lleve a cabo el ejercicio de comercio ambulante deberán contar con una ordenanza reguladora de esa actividad (art. 8.1 del Texto refundido por el que se aprueba la Ley de Comercio ambulante de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2012, de 20 de marzo); ordenanzas que deberán ser informadas por un órgano colegiado regional, informe que será preceptivo y no vinculante (art. 8.3). Lo llamativo es que, a pesar de que el informe no es vinculante, si la ordenanza se separa de los criterios expresados en el informe, el ayuntamiento deberá comunicarlo al indicado órgano colegiado, señalando las razones que le

⁸⁰⁹ STC 159/2001, de 5 de julio, F. J. 7º (RTC 2001/159).

⁸¹⁰ Así lo ha defendido J. M. Souvirón Morenilla, “La distribución de las competencias urbanísticas en Andalucía: Reflexiones con ocasión de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo”, pág. 82, para algún supuesto.

llevaron a discrepar de los criterios fijados en el informe (art. 8.3). De este modo, se incorpora una obligación a los municipios que no está expresamente prevista en la regulación que la Ley 30/1992 contiene sobre los informes preceptivos y no vinculantes (art. 83.1. En idéntico sentido, art. 80.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre).

5.22.2. Conclusiones

El único tipo de competencia compartida que se da en este sector es el que se refiere a trámites de participación.

5.23. Vivienda

5.23.1. Competencias compartidas con trámite de participación

5.23.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento

Los ayuntamientos, previa petición de la Administración autonómica y al objeto exclusivo del ejercicio de sus competencias, habrán de facilitar a dicha Administración la información procedente del último censo municipal o padrón de habitantes respecto de las viviendas en las que, conforme a las hojas padronales, no conste inscrita persona alguna (art. 85 de la Ley canaria 2/2003, de 30 de enero, introducido por la Ley 2/2014, de 20 de junio).

5.23.1.2. Fase de finalización: La terminación convencional

Los municipios podrán llevar a cabo la suscripción de convenios y concertar actuaciones con otras Administraciones y agentes de iniciativa pública que actúan sobre el mercado de vivienda de protección pública y libre (art. 7.1 de la Ley castellano-leonesa 9/2010, de 30 de agosto y art. 8.1 de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre).

5.23.2. Competencias compartidas por controles

5.23.2.1. La autorización

Los ayuntamientos de población inferior a 3.000 habitantes podrán introducir modificaciones en las *reservas o cupos para determinados colectivos* previstas en el *procedimiento de adjudicación de las viviendas protegidas*, si bien se exige la autorización del departamento competente en materia de vivienda (art. 20.5 de la Ley foral 10/2010, de 10 de mayo).

5.23.2.2. La subrogación

De forma muy genérica se admite que la Administración autonómica se subroga en el ejercicio de las correspondientes facultades municipales de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local en supuestos de inactividad o incumplimiento (art. 7.2 de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre).

Descendiendo a los casos concretos, se afirma que, en caso de *incumplimiento de lo establecido en los instrumentos de planificación y programación de vivienda* –que son: el Plan territorial sectorial de vivienda y sus instrumentos de desarrollo parcial, los programas supralocales de vivienda y los planes de vivienda (art. 11.2 de la Ley catalana)–, el consejero competente, previo requerimiento y declaración de incumplimiento, de acuerdo con la legislación local aplicable, puede subrogarse, adoptando las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación, en sustitución de los entes locales (art. 11.3).

También se contempla la subrogación en relación con el *ejercicio de la potestad sancionadora* (art. 130.6 de la Ley catalana) y en torno a la *declaración de áreas sujetas a los derechos de tanteo y retracto en relación con los objetivos de los planes locales de vivienda* (art. 15.7 de la Ley catalana). Igualmente, si un ente local no actúa en los términos exigidos

por la ley en relación con las *áreas de conservación y rehabilitación*, el departamento autonómico que ha efectuado la declaración de un área de conservación y rehabilitación puede subrogarse en las tareas municipales (art. 36.6 de la Ley catalana). Asimismo, en relación con la rehabilitación, los ayuntamientos “o, en caso de inactividad”, la Comunidad autónoma, podrán aprobar una *declaración de necesidad de rehabilitación* para edificios específicos o par un conjunto de edificios (art. 42.1 de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio).

5.23.3. Conclusiones

Este sector se caracteriza por la práctica inexistencia de competencias compartidas con trámite de participación. Por el contrario, no faltan las competencias compartidas por controles, a través de las autorizaciones –que bien podrían sustituirse por informes- o a través de la subrogación. Este último está claramente vinculado a supuestos en los que la inactividad municipal –o incumplimientos, lo que chirría con el art. 60 LBRL- afecta claramente a las competencias autonómicas.

CAPÍTULO CUARTO. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES INDISTINTAS

1. Cuestiones generales

1.1. Introducción

El artículo 7 de la LBRL, en su apartado primero, distingue, como ya sabemos, dos categorías de competencias municipales: las propias y las atribuidas por delegación. Sin embargo, la LBRL no entra a desarrollar que tipos de competencias hay dentro de cada una de estas dos grandes categorías.

La doctrina, por el contrario, si ha intentado determinar los tipos de competencias y construir un modelo teórico. Centrándonos en las competencias indistintas, ENTRENA CUESTA⁸¹¹ y LLISSET BORELL⁸¹² las mencionan expresamente como una modalidad de competencia municipal. No obstante, una cosa será que dichos autores contemplen la existencia de las competencias indistintas y otra bien diferente el significado que den a este tipo de competencia. Tendremos ocasión de comprobarlo más adelante, si bien, ya adelantamos que LLISSET tiene una visión de las competencias indistintas más restrictivo del que nosotros vamos a defender. Por el contrario, ni BALLESTEROS FERNÁNDEZ⁸¹³, ni SOSA WAGNER⁸¹⁴ contemplan esta modalidad de competencia municipal.

1.2. Concepto y tipos

En una primera aproximación, podríamos defender que una competencia indistinta implica que “todos pueden hacerlo todo”⁸¹⁵. Estamos ante una competencia abierta a dos o más Administraciones, de tal forma que todas ellas podrán ejercitarla de forma plena. Precisamente, ENTRENA CUESTA desarrolla el concepto de competencia indistinta en torno al ejercicio de esa competencia, ya que las competencias indistintas “podrán ser ejercitadas en toda su plenitud por los municipios o por otros entes”⁸¹⁶. ARIÑO define la competencia indistinta como “aquella que se atribuye a varios órganos o entidades, cada una de las cuales puede ejercerla a título propio, con carácter normal, por separado, en su totalidad”⁸¹⁷. Por tanto, supone aceptar que varias Administraciones van a poder hacer exactamente lo mismo, esto es, dos o más Administraciones quedan habilitadas para llevar a cabo acciones idénticas, de tal modo, que podrán realizar la misma actuación [los ejemplos más claros (y en mayor número) de competencias indistintas los encontramos en los sectores de medio ambiente, patrimonio histórico y urbanismo, *infra*, parte primera, capítulo cuarto, 2.10, 2.12 y 2.21]. Sin embargo, la competencia indistinta es posible que no se produzca en la totalidad del supuesto, sino solamente si concurre una concreta circunstancia [razones de urgencia (*infra*, parte

⁸¹¹ R. Entrena Cuesta, “Las competencias de las entidades locales”, pág. 94.

⁸¹² F. Lliset Borell, *Manual de Derecho Local*, pág. 489.

⁸¹³ *Vid.*, A. Ballesteros Fernández, *Manual de Administración Local*, págs. 632-642.

⁸¹⁴ *Vid.*, F. Sosa Wagner, “Aproximación básica a las competencias locales”, págs. 22-30.

⁸¹⁵ *Cit.*, X. Bernadí Gil, “La incidencia de Internet sobre la distribución de competencias”, pág. 23.

⁸¹⁶ R. Entrena Cuesta, “Las competencias de las entidades locales”, pág. 94. Este mismo autor, en *Curso de Derecho Administrativo*, pág. 221, describe a las competencias indistintas como aquellas que pueden ser ejercitadas por el municipio, por el Estado o por la provincia.

⁸¹⁷ G. Ariño Ortiz, “Principios de descentralización y desconcentración”, pág. 27.

primera, capítulo cuarto, 2.8 y 2.10), necesidad (*infra*, parte primera, capítulo cuarto, 2.12) u otros (*infra*, parte primera, capítulo cuarto, 2.12 y 2.21)].

También un Consejo Consultivo autonómico ha tenido ocasión de pronunciarse sobre las competencias indistintas. De acuerdo con este órgano, las competencias indistintas se pueden definir como “el ejercicio por diversos órganos de una misma función sobre idéntica materia”⁸¹⁸. Utilizando como base esta definición, consideramos que una competencia indistinta supone que varias Administraciones van a estar legitimadas para ejercer una misma función, esto es, esa concreta función no corresponde en exclusiva a una única Administración, sino que se atribuye a más de una.

Resumiendo, una competencia indistinta supone reconocer que el ejercicio de una determinada función corresponde a dos o más Administraciones y precisamente va ser la forma en que se ejercite la competencias indistinta, la que nos va a permitir distinguir dentro de ésta hasta tres supuestos bien diferentes⁸¹⁹, que son:

a) Simultáneas. Varias Administraciones deben o pueden ejercer una concreta competencia al mismo tiempo, sin que la actuación de una impida la de los demás⁸²⁰ (ejemplos sectoriales de competencias simultáneas en *infra*, parte primera, capítulo cuarto, 2.2, 2.5, 2.6, 2.13, 2.14, 2.17, 2.18 y 2.22). Ninguna Administración, por el hecho de desarrollar una determinada actuación, excluye a las demás Administraciones que son reconocidas como titulares de esa competencia.

Podría afirmarse que estamos ante una competencia plena, ya que las distintas Administraciones no están condicionadas a lo que hagan las demás, ya que cualquiera de ellas va a estar habilitada para actuar y para hacerlo en el mismo espacio temporal. Cada Administración decide libremente, y en pie de igualdad con las restantes⁸²¹, si lleva a cabo una concreta acción para la que es competente –siempre y cuando la competencia indistinta se configure como una potestad y no como un deber- y lo hace con total autonomía e independencia.

En estos casos, las leyes sectoriales suelen referirse a una serie de Administraciones públicas que deberán o podrán ejercitar una competencia y entre cada una de ellas se intercala la conjunción “y”⁸²² (ejemplos sectoriales en *infra*, parte primera, capítulo cuarto, 2.2, 2.3, 2.5, 2.6, 2.12, 2.14, 2.18, 2.19, 2.21 y 2.22).

⁸¹⁸ Dictamen 5/2000, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, de atribución de potestad sancionadora a la Comunidad de Murcia y a los ayuntamientos por la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia (punto 1 b de la consideración cuarta).

⁸¹⁹ M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 249, al referirse a los supuestos en que varias Administraciones pueden realizar la misma actuación distingue entre competencias indistintas, alternativas y subsidiarias.

⁸²⁰ No hay que confundir estas competencias simultáneas, con las llamadas por algunos autores como competencias mixtas. Éstas últimas, de acuerdo con R. Entrena Cuesta, *Curso de Derecho Administrativo*, págs. 221-222, serían aquellas funciones que son simultáneamente atribuidas al municipio y otro ente y sólo podrán ser ejercidas por ambos conjuntamente.

⁸²¹ L. Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 160, al abordar las competencias de los órganos de una misma Administración, caracteriza a las competencias indistintas como aquellas en las que la actuación se desarrolla en plano de igualdad.

⁸²² Para X. Bernadí Gil, “La incidencia de Internet sobre la distribución de competencias”, pág. 24, las competencias indistintas configuradas técnicamente como competencias simultáneas implicarían que “todos pueden hacerlo todo, o todos deben hacerlo todo”.

Por último, una parte de la doctrina ha identificado a las competencias que se pueden ejercitar de forma simultánea y no excluyente (es decir, las que nosotros hemos considerado como uno de los subtipos de competencia indistinta) como competencia indistinta o abierta⁸²³, esto es, se utiliza un concepto de competencia indistinta más reducido que el que nosotros defendemos.

b) Alternativas. En este caso, la actuación de una Administración cierra el paso a las demás⁸²⁴. Si una Administración inicia un procedimiento, desarrolla una determinada actuación, etc., no lo podría hacer otra (u otras) Administración a la que la ley reconoce como titular de esa competencia (ejemplos sectoriales en *infra*, parte primera, capítulo cuarto, 2.4, 2.10, 2.12 y 2.21). Por tanto, la competencia indistinta de naturaleza alternativa implica que la competencia se atribuye a dos o más entes, atribución que se realiza de “modo conjunto, pero excluyente”, de tal forma que si es utilizada por uno de ellos no puede ejercerla el otro⁸²⁵. Además, se puede dar una circunstancia muy a tener en cuenta: no faltan los supuestos en los que esa actuación alternativa se permite si concurre alguna circunstancia concreta como razones de urgencia (ejemplos sectoriales en *infra*, parte primera, capítulo cuarto, 2.12). Por tanto, en ocasiones, se acepta esa competencia alternativa en casos de urgencia, es decir, solamente si concurren hechos que podríamos calificar de extraordinarios o excepcionales.

De este modo, estaríamos en presencia de una competencia indistinta, sí, pero ciertamente condicionada. Sólo será admisible el ejercicio de la competencia si otra Administración no lo hace. Dicho con otras palabras, la actuación desarrollada por una de esas Administraciones va a excluir, va a impedir, la de las demás. De esta manera, la intervención de una Administración imposibilita la de los demás. Esta exclusión se materializa de diversas formas. Unas veces, la norma va a exigir una comunicación a las demás Administraciones (ejemplos sectoriales en *infra*, parte primera, capítulo cuarto, 2.10, 2.12 y 2.21), que quedarían incapacitadas para actuar; en otras, será la propia realidad la que haga imposible esa intervención. Por tanto, existe una habilitación indistinta a favor de varias Administraciones, pero si una de ellas ejercita la competencia en un caso concreto, la agota.

Lo más usual en el campo de las competencias indistintas de naturaleza alternativa es que las leyes sectoriales aludan a una serie de Administraciones públicas que podrán ejercitar una competencia y entre cada una de ellas se intercale la conjunción “o”⁸²⁶ (ejemplos sectoriales en *infra*, parte primera, capítulo cuarto, 2.4, 2.10, 2.12, 2.15 y 2.21). No obstante, será imprescindible en bastantes ocasiones revisar con atención el articulado de las leyes para poder discernir si la competencia indistinta es alternativa o, si por el contrario, es simultánea. Asimismo, las leyes sectoriales, reconociendo el carácter alternativo de una competencia,

⁸²³ R. Parada Vázquez, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudio, comentarios y texto de las Ley 30/1991, de 26 de noviembre)*, pág. 97. También J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, pág. 448, califica las competencias indistintas como aquellas que corresponden de modo simultáneo y no excluyente a dos o más entes.

⁸²⁴ M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 249, concluye que las competencias alternativas son aquellas en las que una Administración precluye o excluye la intervención de otra.

⁸²⁵ R. Parada Vázquez, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudio, comentarios y texto de las Ley 30/1991, de 26 de noviembre)*, pág. 97. No obstante, este autor, reconoce autonomía propia a este tipo de competencias alternativas, ya que las trata separadamente de las competencias indistintas. Por tanto, para el mencionado autor, entre las distintas categorías de competencias, estarían las competencias indistintas y las alternativas.

⁸²⁶ Para X. Bernadí Gil, “La incidencia de Internet sobre la distribución de competencias”, pág. 24, la competencia indistinta configurada técnicamente como competencia alternativa supondría que “todos podrán hacerlo todo, pero cuando lo haga uno no será posible ni necesario que intervenga otro”.

muestra su interés o preferencia por una Administración (ejemplos sectoriales en *infra*, parte primera, capítulo cuarto, 2.21).

Por último, nos interesa advertir que una parte de la doctrina equipara las competencias indistintas con lo que nosotros hemos calificado como competencia indistinta de naturaleza alternativa. En este sentido, LLISSET emplea el concepto de “competencia indistinta”, si bien lo hace con un alcance más restringido al que proponemos nosotros. El referido autor califica como competencia indistinta a aquellos casos en los que “la ley atribuye una misma competencia a varios titulares y su ejercicio por uno de ellos excluye a los demás”⁸²⁷. Por tanto, esta definición coincide con una de nuestras tipologías de competencia indistinta: las alternativas. Por otra parte, este mismo autor, también reconoce la existencia de competencias alternativas, pero con un sentido muy diferente al que hemos utilizado nosotros. LLISSET considera que estaremos ante una competencia alternativa cuando la ley atribuye la competencia a un concreto órgano o Administración, si bien esa competencia “puede, como excepción al principio de irrenunciabilidad de las competencias, ser ejercida por delegación, avocación o sustitución”⁸²⁸.

c) Subsidiarias. En este supuesto, la ley reconoce que una competencia podrá o deberá ejercitarse por varias Administraciones, pero se tendrá que respetar siempre un orden preciso, esto es, se habilita a varias Administraciones, pero se hace de forma secuencial⁸²⁹. La norma fija un orden de preferencia o de prioridad. Si bien son varias las Administraciones las que pueden actuar, incluso son varias las que muestran su interés en hacerlo, todas ellas deben respetar el orden fijado legalmente de forma previa (ejemplos sectoriales en *infra*, parte primera, capítulo cuarto, 2.6, 2.11, 2.12, 2.21 y 2.22).

Atendiendo a ese orden, se reconoce la competencia a una primera Administración, a la que, en ocasiones, las leyes denominan “principal” o señalan que una Administración actúa con carácter principal (*infra*, parte primera, capítulo cuarto, 2.12). Si esa Administración principal no ejerce su competencia, será otra la Administración que podrá o deberá actuar. A esta segunda Administración algunas normas la denominan “subsidiaria”. Este término de “Administración subsidiaria”, es la que nos invita a calificar a esta modalidad de competencia

⁸²⁷ F. Lliset Borell, *Manual de Derecho Local*, pág. 489.

⁸²⁸ F. Lliset Borell, *Manual de Derecho Local*, pág. 489. No faltan autores que se expresan en esta misma línea. Así, L. Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 160, al abordar las competencias de los órganos de una misma Administración, caracteriza a las competencias alternativas como aquellas que son ejercidas por un órgano de la misma Entidad, a través, por ejemplo, de la delegación o de la avocación. Del mismo modo, G. Ariño Ortiz, “Principios de descentralización y desconcentración”, pág. 27, considera que la competencia alternativa es “aquella que se atribuye en principio a un órgano o ente, pero con la posibilidad de su ejercicio alternativo por otro distinto en lugar de su titular originario, en determinados casos, ante circunstancias excepcionales previstas por la Ley (por delegación, por avocación o por sustitución) o cuando el ente que la tiene atribuida como propia no la actúe”. Por otro lado, Ariño considera que las competencias indistintas y las competencias alternativas son competencias diferenciadas, es decir, las alternativas no son para dicho autor una subcategoría de las indistintas (pág. 27).

⁸²⁹ Para M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 249, una competencia subsidiaria implica que una Administración asume como competencia la atribuida a otra, por concurrir alguna causa para ello. Por otro lado, J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, pág. 449, alude a las competencias sucesivas como una categoría competencial diferenciada de las competencias indistintas. La existencia de este tipo de competencias sucesivas implica que dos o más entes pueden adoptar una decisión sobre el mismo asunto, pero dicha posibilidad se halla escalonada en el tiempo. De este modo, el segundo ente no puede actuar, sino cuando haya transcurrido un determinado plazo desde el momento en que pudo hacerlo el primero. Finalmente, J. Tornos Mas, Voz “Competencias”, pág. 524, al analizar las competencias del Estado y de las Comunidades autónomas, defiende que en las competencias indistintas no puede existir preferencia a favor de ninguna de las Administraciones intervinientes.

indistinta como “subsidiaria”. Pues bien, la nota decisiva para que esta “Administración subsidiaria” pueda actuar es la inacción de la Administración principal. Únicamente si se produce esa inactividad por parte de la Administración principal, la otra Administración (u otras), la subsidiaria, podrá intervenir. Habría una intervención administrativa en ausencia o en defecto de otra. Por tanto, se puede hablar de un ejercicio competencial “ordinario” por una Administración. Si ésta no ejerce su competencia, se activa la posibilidad de que otra pueda hacerlo en defecto de la primera. Unas veces las leyes sectoriales plasman una preferencia a favor de la Administración estatal o autonómica (*infra*, parte primera, capítulo cuarto, 2.11 y 2.12), otras veces, las menos, por la Administración municipal (*infra*, parte primera, capítulo cuarto, 2.6).

Llegados a este punto puede decirse que es evidente que la competencia indistinta de tipo subsidiaria está claramente condicionada, ya que si actúa la Administración principal, la Administración (o Administraciones) subsidiaria no tendrá nada que hacer; por el contrario, si esa Administración principal se mantiene inactiva, la Administración subsidiaria tendrá la posibilidad de actuar. No obstante, conviene subrayar en este preciso momento, que la intervención de las segundas y sucesivas Administraciones no se produce por un incumplimiento de obligaciones legales, ni existe un requerimiento previo para que la “Administración principal” actúe, esto es, no se trata de una subrogación de las que contempla el art. 60 LBRL (sobre la subrogación, véase *supra*, parte primera, capítulo tercero, 4.3.2).

En estos casos, las leyes sectoriales hacen referencia a una serie de Administraciones Públicas que deben o pueden ejercitar una competencia. Destacan los supuestos en los que se dice que la actuación de la Administración subsidiaria ocurrirá “en defecto de” (ejemplos sectoriales en *infra*, parte primera, capítulo cuarto, 2.22). Sin perjuicio de lo que acabamos de decir, las leyes sectoriales utilizan fórmulas de lo más variado en relación con las competencias subsidiarias, no siempre lo claras que sería deseable. A mayor abundamiento la utilización de la fórmula “en su caso” (ejemplos sectoriales en *infra*, parte primera, capítulo cuarto, 2.4, 2.10, 2.12 y 2.19) nos hace plantearnos si estamos ante una competencia indistinta (subsidiaria o incluso, alternativa) o no.

No faltan las singularidades en torno a la forma de establecer estas competencias subsidiarias. Por ejemplo, puede suceder que al regularse un concreto supuesto la preferencia varíe en función de que concurra alguna circunstancia. Es decir, en un mismo supuesto si sucede una determinada circunstancia la preferencia es de una Administración; si no acontece ese hecho, la preferencia la ostenta la otra Administración (*infra*, parte primera capítulo cuarto, 2.21 y 2.22).

Antes de terminar, resulta preciso distinguir las competencias indistintas subsidiarias de otras tipologías de competencias, al objeto de evitar cualquier posible confusión. En primer lugar, como ya hemos dicho anteriormente, no estamos en presencia de competencias subrogadas. No existe subrogación (sobre la subrogación, véase *supra*, parte primera, capítulo tercero, 4.3.2), ya que no se ha producido el incumplimiento de obligación legal alguna. Es cada Administración la que resuelve si ejerce o no esa competencia. Si una Administración hace uso de su competencia, la siguiente no podrá ejercitar esa competencia. Por el contrario, si una Administración decide no ejercer su competencia, la siguiente en el orden de preferencia podrá, si quiere, llevar a cabo la actuación a la que renunció la primera.

También hay que apuntar las diferencias que separan a estas competencias subsidiarias con las que hemos denominado como “competencias exclusivas con sujeción a actos ajenos” (sobre estas competencias, sobre la subrogación, véase *supra*, parte primera, capítulo segundo, 4). En estas últimas, el municipio está encorsetado por la acción previa del Estado o la Comunidad autónoma y su actuación deberá desarrollarse respetando el marco de actuación

marcado por el Estado o la Comunidad autónoma. En las competencias subsidiarias nada de esto se produce. En este caso, si el Estado o la Comunidad autónoma ejercen la competencia, el municipio no tendrá nada que hacer. Si la Administración estatal o autonómica no hace uso de su competencia, la entidad local decidirá libremente si lo hace o no, sin estar constreñido por una acción anterior y únicamente estará condicionado por la sujeción, por el respeto, a la legalidad vigente.

1.3. Ventajas y desventajas de las competencias indistintas

Determinados los tipos de competencias indistintas, restaría plantearse los beneficios (o perjuicios) que se derivan de una competencia que puede ejercitarse por varias Administraciones. Nuestro Tribunal Supremo ha aseverado que “siempre que una competencia es indistinta se asegura mejor la realización de los objetivos que persigue por cuanto ante la inactividad de un órgano, los restantes pueden actuar”⁸³⁰. Sin negar esta consideración, nada obsta a que finalmente ninguna de las Administraciones acabe interviniendo o, por el contrario, que se produzca una indeseada duplicidad o solapamiento en las actuaciones⁸³¹, generando situaciones de descoordinación y despilfarro de recursos. En este último caso, hay que recordar la preocupación que la propia Ley 30/1992 muestra hacia el fenómeno de las duplicidades. Esta norma, desde la perspectiva interna de la organización de cada Administración, manifiesta que “[n]o podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos” (art. 11.3. En idéntico sentido, art. 5.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre)⁸³². De este modo, la cooperación interadministrativa puede ser el mejor antídoto para evitar las duplicidades o la inactividad.

En este sentido, sobre todo cuando se trate de competencias alternativas o subsidiarias, resulta crucial la coordinación entre las Administraciones, evitando así claras ineficiencias en la acción de los poderes públicos. No son pocas las veces en que la legislación sectorial impone a la Comunidad autónoma, municipio, Diputación, etc., que actúa la obligación de informar inmediatamente de su acción a las restantes Administraciones que ostentan competencias para intervenir (ejemplos sectoriales en *infra*, parte primera, capítulo cuarto, 2.10, 2.12 y 2.21) y así evitar las criticadas duplicidades.

Además, convendría hacer una última observación. Las competencias indistintas, al igual que sucede con las “competencias (que se ejercen) en red o sistema” (sobre éstas: parte primera, capítulo segundo, 5), generan un problema de reconocimiento por la sociedad. Si, llegado el caso, todas las Administraciones titulares de una competencia pueden intervenir, el ciudadano desconoce quién ha actuado. La sociedad termina no sabiendo que Administración es la responsable, no distingue o diferencia a la Administración sobre la cual recae una

⁸³⁰ STS, de 8 de abril de 1997, recurso de casación en interés de ley núm. 3467/1995, F. D. 3º (RJ 2667/1997).

⁸³¹ En este mismo sentido, R. Parada Vázquez, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudio, comentarios y texto de las Ley 30/1991, de 26 de noviembre)*, pág. 97, si bien, el profesor Parada, como señalamos al principio, emplea el término de competencia abierta o indistinta de forma más restringida que nosotros, ya que lo limita a aquellas competencias que pueden ejercitarse de forma simultánea y no excluyente. Por otro lado, F. Velasco Caballero, “Duplicidades funcionales de las Comunidades Autónomas y entidades locales”, pág. 44, vincula las competencias indistintas con las duplicidades.

⁸³² R. Parada Vázquez, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudio, comentarios y texto de las Ley 30/1991, de 26 de noviembre)*, pág. 92, enfatiza que esta y otras reglas “por su obviedad, producen sonrojo que sea necesario consignarlas en una ley”.

obligación. Esta situación dificulta conectar la opinión que a la sociedad le merece ese servicio o prestación con a la Administración que presta ese servicio o actividad⁸³³.

1.4. La localización de las competencias indistintas en las leyes sectoriales

Las competencias indistintas pueden “aparecer” en la legislación sectorial de distintos modos. Lo más frecuente será que figuren en un mismo precepto. En un precepto se indicará que la Administración “X” y la Administración “Y” podrán o deberán hacer algo. O que la Administración “X” o la Administración “Y” podrán o deberán llevar a cabo alguna actuación o prestar un servicio (ejemplos sectoriales en *infra*, parte primera capítulo cuarto, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.10, 2.11, 2.12, 2.14, 2.15, 2.17 y 2.21).

Sin embargo, no es inusual que para localizar una competencia indistinta sea necesario confrontar varios preceptos. Por ejemplo, si analizamos con detenimiento los artículos que enumeran las competencias de las distintas Administraciones se comprueba la existencia de competencias indistintas. Pensemos en el caso en el que cada uno de esos preceptos atribuye la misma función a dos o más Administraciones (*infra*, parte primera capítulo cuarto, 2.5, 2.11, 2.12 y 2.18). Por tanto, si queremos detectar este tipo de competencias, resulta esencial comparar los distintos artículos en los que se describan las actuaciones para las que cada Administración es competente. Sin embargo, la dificultad que se pone de relieve en estos casos de confrontación de preceptos, es que normalmente no se suelen utilizar los mismos términos, sino sinónimos (*infra*, parte primera capítulo cuarto, 2.5, 2.6, 2.14 y 2.20).

1.5. El contenido de las competencias indistintas

También conviene reseñar el distinto alcance o contenido que pueden tener estas competencias indistintas. A veces esa capacidad de hacer de varias Administraciones se reduce a la mínima expresión. Sería el caso en el que dos o más Administraciones pueden suscitar la iniciación de un procedimiento administrativo (*infra*, parte primera capítulo cuarto, 2.1, 2.4, 2.7, 2.15, 2.16, 2.17, 2.19, 2.20 y 2.21). Otras veces esa competencia indistinta tiene por objeto el ejercicio, por ejemplo, de la potestad sancionadora [competencia indistinta que puede referirse a la totalidad de la potestad (*infra*, parte primera capítulo cuarto, 2.15 y 2.21) o únicamente a determinadas infracciones (*infra*, parte primera capítulo cuarto, 2.10 y 2.21)], la prestación de servicios (*infra*, parte primera capítulo cuarto, 2.6, 2.13, 2.17, 2.20 y 2.22) o la aprobación de medidas de fomento (*infra*, parte primera capítulo cuarto, 2.2, 2.5, 2.6, 2.11, 2.12, 2.13, 2.14 y 2.18). Además, la existencia de una competencia indistinta puede requerir la concurrencia de razones específicas como razones de utilidad o interés social (*infra*, parte primera capítulo cuarto, 2.3). Por último la competencia indistinta puede reconocerse a todos los municipios o sólo a algunos (*infra*, parte primera capítulo cuarto, 2.3 y 2.18).

1.6. Beneficiarios de las competencias indistintas

Una vez que hemos estudiado el concepto de competencia indistinta, sus tipos, las ventajas y desventajas de este tipo de competencias, su localización en las leyes sectoriales y su contenido, resulta interesante detenerse a ver qué Administraciones son las beneficiarias de este tipo de competencias.

⁸³³ Al respecto, véase, los comentarios que realiza F. Velasco Caballero, “La planta local de España: criterios para la toma de decisiones”, pág. 45. También se detiene en esta idea de red y Administración local: J. Ferret Jacas, “La reforma de la Administración Local”, págs. 278-279.

Ya hemos destacado suficientemente, que las competencias indistintas se caracterizan por tener por destinatarias a varias Administraciones. No obstante, queremos ahondar un poco más en esta idea.

Las leyes sectoriales están repletas de preceptos en las que se hacen afirmaciones del estilo “las Administraciones públicas podrán”, las “Administraciones públicas programarán” o “las Administraciones competentes deberán” (*infra*, parte primera capítulo cuarto, 2.5, 2.6, 2.12 y 2.22), las Administraciones (públicas) competentes (*infra*, parte primera capítulo cuarto, 2.20) o los poderes públicos (*infra*, parte primera capítulo cuarto, 2.5 y 2.6). En un primer impulso podríamos pensar que estamos ante competencias indistintas. Sin embargo, la mayoría de estos artículos son declaraciones genéricas o abstractas, necesitadas de un desarrollo posterior. Esta situación resulta patente en algunos sectores (consumo, etc.) en las que es constante la expresión “las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias,...”. Cuándo en las próximas páginas nos centremos en las leyes sectoriales, al objeto de ver las competencias indistintas que existen, nos detendremos en atribuciones específicas. Nos fijaremos en aquellos casos en que se reconozca una determinada función a dos o más Administraciones concretas. Ello no impedirá que ocasionalmente se pueda traer a colación alguna atribución de las que acabamos de denominar como genéricas. Por último, en relación con las combinaciones de Administraciones titulares de competencias indistintas que se dan en la normativa (esto es, cuáles son las Administraciones “beneficiarias” de estas competencias indistintas), hay que advertir que son de lo más variadas, pudiéndose resumir en las siguientes:

- Comunidad autónoma-comarca-municipio (*infra*, parte primera capítulo cuarto, 2.7, 2.12, 2.21 y 2.22).
- Comunidad autónoma-diputación provincial (diputación foral o cabildo insular)-municipio (*infra*, parte primera capítulo cuarto, 2.2, 2.6, 2.12, 2.18, 2.20 y 2.21).
- Comunidad autónoma-entidades locales (*infra*, parte primera capítulo cuarto, 2.3, 2.1, 2.2, 2.3, 2.5, 2.9, 2.12, 2.13, 2.14, 2.17, 2.19, 2.20 y 2.22).
- Comunidad autónoma-municipio (o ayuntamiento) [*infra*, parte primera capítulo cuarto, 2.1, 2.3, 2.4, 2.6, 2.8, 2.11, 2.12, 2.13, 2.14, 2.15, 2.16, 2.17, 2.18, 2.19, 2.20, 2.21 y 2.22].
- Diputación provincial (diputación foral o cabildo insular o consejo insular)-municipio (o ayuntamiento) [*infra*, parte primera capítulo cuarto, 2.5, 2.6, 2.12, 2.14, 2.19, 2.20 y 2.21].
- Estado-Comunidad autónoma-entidades locales (*infra*, parte primera capítulo cuarto, 2.1 y 2.5).
- Estado-Comunidad autónoma-municipio (*infra*, parte primera capítulo cuarto, 2.6).
- Municipio-comarca (*infra*, parte primera capítulo cuarto, 2.11, 2.16, 2.18 y 2.20).

2. Las competencias indistintas en la legislación sectorial

2.1. Aguas

El primer supuesto es la regulación el procedimiento de *declaración de una obra hidráulica como de interés general* [art. 131 y, por conexión, art. 46 del Texto refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio)]. La iniciativa para la declaración de una obra hidráulica como de interés general corresponderá al Ministerio de Medio Ambiente (art. 131.1). Además, podrán instar la iniciación del expediente de

declaración de una obra hidráulica como de interés general, entre otros: i) el resto de los departamentos ministeriales de la Administración del Estado, ii) las Comunidades autónomas y iii) las entidades locales [letras a) y b) del art. 131.1]. De igual manera, la Ley sectorial vasca (Ley 1/2006, de 23 de junio) señala que la “Agencia Vasca del Agua, así como los departamentos del Gobierno Vasco y las demás administraciones públicas”, podrán instar la iniciación del procedimiento para declarar una obra hidráulica de interés general para la Comunidad autónoma del País Vasco (art. 38.2).

En segundo lugar, existe una competencia indistinta en relación con la *protección de las instalaciones locales*. Esa protección se podrá llevar a cabo mediante la aprobación de la correspondiente ordenanza municipal. Sin embargo, en el supuesto de que no existan esa ordenanza, la Administración autonómica promulgará normas aplicables a título supletorio⁸³⁴. Pues bien, hay que resaltar únicamente que la norma cántabra iba un poco más allá que la Ley aragonesa, ya que determinaba algunos de los contenidos que debían tener las referidas ordenanzas de protección de las instalaciones locales (art. 12.3).

El tercer y último ejemplo de competencia indistinta también está directamente relacionado con las ordenanzas municipales. Los municipios son competentes para elaborar y aprobar los *reglamentos de los servicios* de los que son responsables [art. 7 c) de la Ley castellano-manchega 12/2002, de 27 de junio]. En este sentido, todos los entes locales que presten el servicio de distribución domiciliaria de agua potable, el servicio de saneamiento y, en su caso, el de depuración de aguas residuales “deberán contar con los correspondientes reglamentos u ordenanzas reguladoras de los mismos” (art. 23.1). Lo que a primera vista parece ser una competencia exclusiva obligatoria, realmente es una competencia indistinta subsidiaria; ya que en “ausencia de dichas Ordenanzas,..., transitoriamente y de forma subsidiaria se aplicarán los reglamentos” reguladores del servicio de abastecimiento de agua potable y del servicio de saneamiento y depuración de aguas residuales aprobados mediante Decreto del Consejo de Gobierno autonómico (arts. 23.2, 24 y 25 de la mencionada Ley castellano-manchega). Dicho esto, hay que señalar que los citados reglamentos deberán tener un contenido mínimo que se precisa legalmente (arts. 24 y 25).

2.2. Archivos

Una norma incorpora una serie de obligaciones en relación con la *protección del patrimonio documental y los archivos*. Resumidamente, esos mandatos legales son: i) conservar y defender el Patrimonio Documental, ii) velar para que los propietarios, conservadores y usuarios de los archivos y documentos constitutivos del Patrimonio Documental respondan de las obligaciones y cargas que les correspondan y de las consecuencias de su incumplimiento y iii) contribuir al mantenimiento de tales obligaciones y cargas mediante la concesión de ayudas, subvenciones o acceso a créditos especiales. Pues bien, dicho esto, nos resta localizar a los titulares de estos mandatos. Esos titulares son: el “Gobierno de Canarias, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos” (art. 17.2 de la Ley canaria 3/1990, de 22 de febrero).

Una segunda competencia indistinta la encontramos en la norma cántabra (Ley 3/2002, de 28 de junio, de Archivos de Cantabria). De acuerdo con esta disposición, el órgano competente en materia de archivos (hay que pensar que se refiere a un órgano autonómico)

⁸³⁴ Art. 74.2 de la Ley aragonesa 10/2014, de 27 de noviembre. Esta misma competencia aparecía en la Ley 2/2002, de 29 de abril, reguladora del saneamiento y depuración de las aguas residuales de Cantabria (art. 12.2), norma que ha sido recientemente derogada (apartado primero de la disposición derogatoria única de la Ley cántabra 2/2014, de 26 de noviembre).

podrá decidir el *depósito de documentos integrantes del Patrimonio Documental de Cantabria* si existen deficiencias que pongan en peligro la conservación en un archivo (art. 31 de la mencionada Ley). Esta decisión podrá adoptarse, bien de oficio, bien a petición del titular de esos documentos (art. 31). Este Patrimonio Documental lo integran “los documentos de cualquier época generados, reunidos y conservados por:... c) Las Administraciones Locales y los Organismos Autónomos de ellas dependientes” (art. 5 de la Ley cántabra). Por tanto, no sería disparatado defender que si esa decisión se puede adoptar por el órgano competente, bien de oficio, bien a instancia de la entidad local, esa iniciativa es una competencia indistinta de naturaleza alternativa.

2.3. Bibliotecas

La Administración autonómica y la municipal impulsarán la *creación de sistemas municipales (urbanos) de bibliotecas*. Sin embargo, esta competencia municipal únicamente se reconoce a determinados municipios, que pueden ser, según los casos, aquellos cuyo volumen de población o la dispersión geográfica de la misma lo aconsejen (art. 19.1 de la Ley cántabra 3/2001, de 25 de septiembre) o los municipios de más de 20.000 habitantes⁸³⁵ (art. 18.1 de la Ley castellano-leonesa 9/1989 de 30 de noviembre).

En segundo lugar, la Administración regional y los entes locales podrán colaborar en la gestión y financiación de *bibliotecas públicas de doble uso* (art. 29.8 de la Ley aragonesa 7/2015, de 25 de marzo).

2.4. Carreteras

La *entrega o cesión de las carreteras (o travesías) estatales o autonómicas, o tramos determinados de ellas, a los ayuntamientos respectivos en el momento en que adquieran la condición de vías urbanas* precisa de la tramitación del oportuno expediente que será resuelto por la Administración titular de la vía. La competencia indistinta está precisamente en la iniciación de este expediente, ya que se iniciará a instancia del ayuntamiento respectivo o de la Administración titular de la vía⁸³⁶. Cualquiera de ellos podrá tener esa iniciativa en relación con ese tipo de expedientes, pero una vez iniciado, no tendría sentido que la otra Administración promoviese su iniciación. Por tanto, sería una competencia indistinta alternativa.

La iniciación de un procedimiento administrativo vuelve a ser un ejemplo de competencia indistinta en el caso que veremos a continuación. En efecto, el expediente de delimitación de tramos urbanos de una carretera es aprobado por la Administración titular de la carretera; expediente que se podrá iniciar por iniciativa de la referida Administración o a instancia del ayuntamiento interesado (art. 47.1 de la Ley estatal 37/2015, de 29 de septiembre).

Por otro lado, la Administración autonómica “o el ayuntamiento correspondiente” son los competentes para *adoptar las medidas cautelares necesarias para mantener la seguridad*

⁸³⁵ Teniendo en cuenta los datos del año 2000, esta última región cuenta con cerca de 2.300 municipios, de los que sólo una docena superan los 20.000 habitantes (*Entidades Locales en España*, págs. 179-254 y 735).

⁸³⁶ Art. 38 de la Ley castellano-leonesa 10/2008, de 9 de diciembre —esta norma alude también a carreteras provinciales—; art. 49.1 de la Ley estatal 37/2015, de 29 de septiembre; art. 68.2 de la Ley foral 5/2007, de 23 de marzo; art. 42.2 de la Ley murciana 2/2008, de 21 de abril y art. 32 de la Ley riojana 2/1991, de 7 de marzo.

de la carretera cuando el estado ruinoso de una construcción pueda ocasionar daños a la carretera o constituir un peligro para la circulación (art. 46.4 de la Ley asturiana 8/2006, de 13 de noviembre y art. 51.2 del Texto refundido de la Ley de Carreteras de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2009, de 25 de agosto). Estaríamos ante una competencia alternativa, ya que adoptadas esas medidas cautelares por una de esas Administraciones, ya no tendría sentido que la otra Administración competente las acordase.

También es una competencia de naturaleza alternativa que la Administración titular de la vía o la consejería competente *ordenen la inmediata suspensión de las obras, actuaciones o usos que puedan ser constitutivas de infracción* (art. 49 de la Ley extremeña 7/1995, de 27 de abril).

Otra competencia indistinta gira en torno al *Inventario de Travesías*. La aprobación, actualización y modificación del citado Inventario se realizará por Orden del Consejero competente (art. 69.3 de la Ley foral 5/2007). Pues bien, la modificación de las delimitaciones de las travesías incluidas en el Inventario podrá realizarse de oficio (esto es, por la Administración foral) o a petición de la entidad local interesada. Además, dicho sea de paso, la norma es bastante respetuosa con la autonomía local, ya que prevé que si la modificación se lleva a cabo de oficio, la misma se realizará previa audiencia a la entidad local (art. 69.4 de la Ley foral 5/2007).

Finalmente, hay que advertir que se podrán autorizar usos que sean compatibles con la seguridad vial en las zonas de servidumbre⁸³⁷, correspondiendo la concesión de esa autorización al titular de la vía (art. 26.2 de la Ley canaria 9/1991, de 8 de mayo). No obstante, el “titular de la carretera, y el Ayuntamiento, en su caso,” podrán *utilizar o autorizar la utilización de la zona de servidumbre* por razones de utilidad pública o interés social o cuando lo requiera el mejor servicio de la misma (art. 26.4). Únicamente podrá hablarse de competencia indistinta cuando concurren las razones expuestas. Sin embargo, no queda claro como interpretar la expresión “en su caso”, que es la que le atribuye la competencia al ayuntamiento.

2.5. Consumo

Las Administraciones públicas podrán desarrollar actuaciones encaminadas a la protección de los derechos de los consumidores. Una de esas actuaciones es el *ejercicio de acciones civiles* y ese ejercicio se configura como una competencia indistinta. El Texto refundido de la Ley General para la defensa de los Consumidores y Usuarios fija el régimen de las acciones de cesación frente a las conductas contrarias a la regulación contenida en el Texto refundido (art. 53 del Real Decreto Legislativo 1/2007). Pues bien, estarán legitimados para ejercitar estas acciones, entre otros, el Instituto Nacional del Consumo, las Comunidades autónomas y las Corporaciones locales (arts. 54, apartados 1 y 3, y 55 del Texto refundido de la Ley)⁸³⁸. Si tenemos en cuenta que los municipios representan o, si se prefiere, institucionalizan los intereses de la colectividad local (artículo 1 de la LBRL), no se puede negar su legitimación para defender en juicio de los intereses de sus vecinos. Por tanto, los

⁸³⁷ La zona de servidumbre está definida en el art. 26.1 de la Ley.

⁸³⁸ Apunta M. Izquierdo Carrasco, en “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en Consumo”, pág. 218, que fue la Ley 30/2002, de 28 de octubre, de trasposición al ordenamiento jurídico español de diversas directivas comunitarias en materia de protección de los intereses de los consumidores y usuarios, la que introduce en diversas disposiciones legales (entre otras, la Ley General para la Defensa y Consumidores) la legitimación activa de las Corporaciones locales para interponer acciones de cesación en defensa de los intereses de consumidores y usuarios.

ayuntamientos pueden defender directamente los intereses vecinales en juicio si la colectividad vecinal resulta afectada de una manera general e indiferenciada⁸³⁹.

En el ámbito autonómico, la Ley gallega encarga el ejercicio de las acciones judiciales oportunas para poner fin a la vulneración de los derechos de consumidores y usuarios a la Administración regional y a los entes locales (art. 55.1 de la Ley gallega 2/2012, de 28 de marzo). Por el contrario, los titulares de esta competencia no son los mismos en la normativa andaluza; donde el ejercicio de estas acciones (que únicamente serán las que se permitan en el orden civil) corresponderá a los municipios y a las diputaciones provinciales [arts. 97.1 d) y 98.1 d) de la Ley andaluza 13/2003, de 17 de diciembre]. Podemos concluir que la competencia indistinta que acabamos de examinar es de carácter simultáneo. No obstante, la norma andaluza podría estar pensando en que la actuación provincial únicamente se producirá cuando se vulneren los derechos de consumidores y usuarios de varios municipios.

La Ley andaluza (Ley 13/2003, de 17 de diciembre) reconoce la *realización de estudios de mercado* circunscritos al término municipal como una competencia municipal [art. 97.1 e) de la Ley]. Igualmente se atribuye la realización de estudios de mercado circunscritos a su provincia a las diputaciones provinciales [art. 98.1 e) de la Ley]. De la dicción literal de la norma no parece que esos estudios, cuando los realice la diputación provincial, solamente puedan abarcar el ámbito de la provincia, por lo que nada impediría que hiciese estudios de mercado circunscritos a un municipio.

Las leyes prestan una especial atención a la *educación y a la formación de los consumidores*⁸⁴⁰. Las Administraciones públicas de las Islas Baleares velarán para que los ciudadanos puedan recibir formación y educación en materia de consumo (art. 32.1 de la Ley balear 7/2014, de 23 de julio). Mucho más concreto es el siguiente ejemplo que traemos, según el cual corresponde a los municipios y a las diputaciones provinciales andaluzas proporcionar la información y la educación de los consumidores [arts. 97.1 a) y 98.1 a) de la Ley andaluza 13/2003]. Menos evidente, a nuestros efectos, van a resultar las leyes madrileña y vasca. Estas normas aluden a las “actuaciones singulares y generales de información y formación dirigidas” a los consumidores y usuarias. Por un lado, se atribuye el diseño, la coordinación y la ejecución de esas actuaciones a la Administración regional. Por otro lado, se encomienda el desarrollo de esas actuaciones a los entes locales [arts. 62.2 f) y 63.1 d) de la Ley madrileña 11/1998, de 9 de julio y arts. 66.2 f) y 68.1 d) de la Ley vasca 6/2003, de 22 de diciembre].

La legislación sectorial vuelve a incidir en la actividad de *fomento*, esta vez, en torno al *Sistema Arbitral de Consumo*⁸⁴¹. En las cuatro normativas que vamos a ver se sigue el mismo guión: un precepto que asigna esta función de forma genérica y varios artículos que permiten desarrollar esta actividad a distintas Administraciones. La Ley andaluza asigna el fomento, gestión y desarrollo del Sistema Arbitral de Consumo a las Administraciones públicas de esa Comunidad (art. 15.1 de la Ley andaluza 13/2003, de 17 de diciembre). Más

⁸³⁹ M. Sánchez Morón, *Los ayuntamientos y la defensa de los usuarios y consumidores ante las compañías de servicios*, pág. 202, entiende que los ayuntamientos, conforme al art. 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, tienen legitimación para defender los intereses colectivos de los vecinos que pudieran resultar afectados ante los jueces y los tribunales.

⁸⁴⁰ Al respecto: P. A. Martín Pérez, “Competencias de las Corporaciones locales en materia de consumo y posibilidades de actuación municipal en materia de información y apoyo a los consumidores (I)”, págs. 856-857.

⁸⁴¹ Al respecto, véase a P. A. Martín Pérez, “Competencias de las Corporaciones locales en materia de consumo y posibilidades de actuación municipal en materia de información y apoyo a los consumidores (II)”, págs. 905-908.

concretos son los preceptos que enumeran las competencias de cada Administración. Así, el fomento, la divulgación y, en su caso, la gestión del sistema arbitral de consumo va a corresponder a los municipios y a las diputaciones provinciales [arts. 97.1 c) y 98.1 c) de la Ley andaluza 13/2003]. Igual que en la Ley andaluza, en Madrid y en el País Vasco, compete fomentar el desarrollo del sistema arbitral de consumo a los poderes públicos o a las Administraciones públicas (art. 31.1 de la Ley madrileña 11/1998, de 9 de julio y art. 13.1 de la Ley vasca 6/2003). Además, se habilita a la Comunidad autónoma y a los entes locales para ejercer la función de fomentar el sistema arbitral de consumo⁸⁴². Por último, quedaría por citar la situación de la Comunidad foral de Navarra. Las Administraciones públicas de esta Comunidad promoverán el desarrollo del Sistema Arbitral de Consumo (art. 37.1 de la Ley foral 7/2006, de 20 de junio). En el presente caso, no existe una atribución específica a favor de ninguna Administración concreta, sino que se emplea el genérico “Administraciones públicas”. Teniendo en cuenta que esta Comunidad es uniprovincial, deberíamos considerar que esas “Administraciones” serán la foral y la municipal.

También se va a configurar el *apoyo y el fomento a las asociaciones de consumidores* como una competencia indistinta⁸⁴³. En este sentido, una norma señala que los ayuntamientos y las diputaciones provinciales darán apoyo y fomentarán a las organizaciones o asociaciones de consumidores en cuanto a las actividades que realicen en su territorio y en beneficio de sus vecinos [art. 97.1 b) y art. 98.1 b) de la Ley andaluza 13/2003]. Más difusa, a nuestros efectos, va a resultar otra norma que alude a que la competencia de “fomentar el asociacionismo de consumo en su ámbito territorial”corresponderá a la Administración regional y la de “fomentar y apoyar en su ámbito a las asociaciones de personas consumidoras y usuarias” a los entes locales [arts. 66.2 j) y 68.1 c) de la Ley vasca 6/2003, de 22 de diciembre]. Nos queda la duda de que si la acción de la Comunidad autónoma se extiende a toda asociación que se constituya en cualquier punto de su territorio o si se circunscribe a asociaciones que desarrollen su actividad en la totalidad del territorio autonómico. Por último, esta actividad de fomento y colaboración tiene por destinatario en algunas normas a las Administraciones públicas (art. 35.1 de la Ley balear 7/2014, de 23 de julio y art. 28.2 de la Ley valenciana 1/2011, de 22 de marzo).

La realización de *advertencias y requerimientos* ante posibles incumplimientos legales se plantea como una competencia indistinta. Así, la Administración autonómica y las Administraciones locales podrán advertir a todos aquellos que incumplan normas que puedan afectar directa o indirectamente a los derechos de los consumidores y requerirles el cumplimiento de las normas, todo ello sin perjuicio de la exigencia de las responsabilidades administrativas o de otro orden que, en su caso, procedan (art. 57 de la Ley gallega 2/2012, de 28 de marzo). Estas mismas Administraciones pueden *realizar estudios, controles, ensayos, análisis y comprobaciones* sobre los productos, bienes, servicios y establecimientos en donde estos se comercialicen y se presten (art. 56.2 de la Ley gallega 2/2012).

2.6. Deporte

⁸⁴² Arts. 62.2. i) y 63.1 f) de la Ley madrileña 11/1998, de 9 de julio –la actividad de fomento se realizará en colaboración con la Administración estatal- y arts. 66.2 i) y 68.1 f) de la Ley vasca 6/2003, de 22 de diciembre.

⁸⁴³ Sobre este tema: P. A. Martín Pérez, “Competencias de las Corporaciones locales en materia de consumo y posibilidades de actuación municipal en materia de información y apoyo a los consumidores (I)”, págs. 852-854.

Una materia en la que se localizan bastantes competencias indistintas es en el *fomento de la actividad deportiva*, fomento que puede predicarse con carácter general o centrarse especialmente en algún aspecto. El fomento, promoción y difusión del deporte es una competencia indistinta que se atribuye a las diputaciones provinciales y a los municipios de Galicia. A estos últimos se les encomienda especialmente el deporte escolar (arts. 7.1 y 8.1 de la Ley gallega 3/2012, de 2 de abril)⁸⁴⁴. Lo mismo ocurre en Canarias, donde sus Administraciones públicas son competentes para la promoción del deporte en todas sus expresiones [art. 2.2 a) y, en menor medida, art. 27.1 de la Ley canaria 8/1997, de 9 de julio], si bien a los ayuntamientos se les asigna expresamente la promoción de la actividad deportiva en su ámbito territorial, especialmente el fomento de las actividades de iniciación y de carácter formativo y recreativo entre los colectivos de especial atención [art. 10.2 a) de la Ley canaria]. El fomento o promoción del deporte, en especial del deporte en edad escolar y del deporte para todos, está presente como competencia indistinta en la normativa castellano-leonesa y valenciana. De esta manera, va a corresponder esa actividad de fomento a las diputaciones provinciales y a los municipios de Castilla y León [arts. 7.1 a) y 8 c) de la Ley castellano-leonesa 2/2003, de 28 de marzo]. En cuanto a la Comunidad Valenciana, este fomento va a corresponder a la Comunidad autónoma, a través del Consell Valencià de l'Esport⁸⁴⁵ [art. 8.2, apartados o) y ae), de la Ley valenciana 2/2011, de 22 de marzo, así como art. 3.2] y a los municipios [art. 7.2 b) de la Ley valenciana]. También podemos hablar de competencias indistintas en relación con el fomento de concretas actividades deportivas en las Islas Canarias. Así, entre las “[c]ompetencias comunes de las Administraciones públicas canarias” figura la de velar y promover la recuperación, mantenimiento y desarrollo de los juegos y deportes autóctonos y tradicionales⁸⁴⁶ [art. 7 c) de la Ley canaria 8/1997].

Algunas normas sectoriales autonómicas incorporan como competencia indistinta el *fomento del asociacionismo deportivo*. En casi todos los casos se hace necesario confrontar los artículos dedicados a precisar las competencias autonómicas y locales para poder detectar esta competencia indistinta. En este sentido, se reconoce a la Administración regional o a algún órgano concreto de ésta (en el caso de la Comunidad Valenciana, al Consell Valencià de l'Esport⁸⁴⁷), el fomento o promoción del asociacionismo deportivo⁸⁴⁸. Junto a la habilitación a favor de las Comunidades autónomas en esta materia, las leyes hacen una atribución similar a los municipios. Así, los municipios i) ejercerán la promoción del asociacionismo deportivo [art. 7.1 c) de la Ley castellano-leonesa 2/2003] o el fomento del mismo [art. 7.2 i) de la Ley valenciana 2/2011] o ii) fomentarán [art. 9.2 f) de la Ley riojana 1/2015], fomentarán y apoyarán [art. 8.5 de la Ley gallega 3/2012 –esta norma centra el fomento y apoyo al asociacionismo a la creación–], promoverán y fomentarán [art. 7.1 k) de la Ley andaluza 6/1998] o procurarán el desarrollo del referido asociacionismo [art. 7 c) de la Ley foral 15/2001, de 5 de julio]. En ocasiones, el fomento municipal irá dirigido especialmente algún

⁸⁴⁴ El deporte en edad escolar está regulado en el art. 24 de la Ley.

⁸⁴⁵ Este Consell fue suprimido por la Ley 1/2013, de 21 de mayo, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat (art. 6.1) y las funciones que el ordenamiento jurídico atribuía al citado Consell fueron asumidas por la conserjería competente (art. 6.2).

⁸⁴⁶ La regulación de los juegos y deportes tradicionales y autóctonos está en los arts. 17 y 18 de la Ley.

⁸⁴⁷ Este Consell fue suprimido por la Ley 1/2013, de 21 de mayo, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat (art. 6.1) y las funciones que el ordenamiento jurídico atribuía al citado Consell fueron asumidas por la conserjería competente (art. 6.2).

⁸⁴⁸ Art. 6 f) de la Ley andaluza 6/1998, de 14 de diciembre; art. 4 e) de la Ley castellano-leonesa 2/2003; art. 5.1 f) de la Ley gallega 3/2012; art. 8.1.3 a) de la Ley riojana 1/2015, de 23 de marzo y art. 8.2 ac) de la Ley valenciana 2/2011, de 22 de marzo.

tipo de asociación, por ejemplo, a aquellas entidades que atiendan al deporte para todos [art. 7.1 c) de la Ley castellano-leonesa 2/2003] o a las que se constituyan en centros de enseñanza, barrios y centros de trabajo [art. 8.5 de la Ley gallega 3/2012]. Además, a veces, la norma indica que esa función de fomento deberá encauzarse especialmente a través de la prestación de apoyo técnico y económico [art. 7.1 k) de la Ley andaluza 6/1998]. Para terminar lo relativo a estas atribuciones específicas, también las provincias podrán promover el asociacionismo deportivo, en especial, de aquellas entidades que tengan por finalidad principal el deporte para todos [art. 8. e) de la Ley castellano-leonesa 2/2003].

Además, algunas normas incorporan como principio rector que la totalidad de las Administraciones fomenten este asociacionismo. En este sentido, los poderes públicos promoverán y regularán el asociacionismo deportivo [art. 2 j) de la Ley andaluza 6/1998]. No obstante, lo más frecuente es que el principio rector se refiera a las Administraciones públicas de la Comunidad autónoma, de tal forma que se les atribuya a esas Administraciones la promoción [art. 3 c) de la Ley foral 15/2001], el fomento⁸⁴⁹ o el reconocimiento y regulación del asociacionismo deportivo [art. 4.3 b) de la Ley riojana 1/2015 y art. 2.11 de la Ley valenciana 2/2011].

Se introduce en los listados de competencias una competencia indistinta en torno del deporte escolar. Corresponderá la *organización de los juegos escolares* que se desarrollen en el ámbito de la Comunidad a la consejería competente; la organización de actividades deportivas, especialmente de competiciones escolares a los municipios y la organización de las competiciones escolares a las provincias [arts. 6.2 e), 7.1 b) y 8 d) de la Ley castellano-leonesa 2/2003, de 28 de marzo]. Puede afirmarse que existe una competencia indistinta en relación con la organización de competiciones escolares.

Impulsar la creación y el funcionamiento de *unidades asistenciales especializadas en medicina del deporte* corresponde a la Comunidad autónoma, a las Diputaciones y a los ayuntamientos (art. 82 de la Ley vasca 14/1998, de 11 de junio). De este modo, estaríamos ante una competencia indistinta de carácter simultáneo.

Un claro ejemplo de competencia indistinta de naturaleza subsidiaria lo encontramos en los *derechos de tanteo y retracto sobre las instalaciones deportivas*. El ejercicio de estos derechos en caso de enajenación a título oneroso de estas instalaciones corresponderá al ayuntamiento del lugar en que radiquen las instalaciones o, en caso de no ejercitarlo éste, a la Comunidad autónoma respectivamente y, subsidiariamente, al Consejo Superior de Deportes⁸⁵⁰. Obsérvese que los municipios ocupan un lugar preferente, debiéndose respetar este “orden de preferencia” (art. 19 de la Ley cántabra)⁸⁵¹. Efectivamente, hay que admitir que esta posición prevalente de los municipios en relación con el ejercicio de estos derechos no tiene parangón en el resto de sectores, lo que ha sido interpretado como “un cierto reconocimiento del papel estelar del municipio en toda política deportiva”⁸⁵². Lo habitual en

⁸⁴⁹ Art. 4 f) de la Ley gallega 3/2012; art. 4.3 b) de la Ley riojana 1/2015 y art. 2.11 de la Ley valenciana 2/2011.

⁸⁵⁰ Art. 19 de la Ley cántabra 2/2000, de 3 de julio y art. 25.1 de la Ley estatal 10/1990, de 15 de octubre –este precepto circunscribe el derecho a instalaciones que sean propiedad de una sociedad anónima deportiva-. Este último precepto, atendiendo a la disposición adicional 2ª de la Ley, no tiene carácter básico.

⁸⁵¹ Sobre este precepto, G. Real Ferrer, “Las competencias de los entes locales en deporte”, pág. 2.407, indica “que por mucho que nos guste, no nos atrevemos a afirmar que no exceda de las atribuciones competenciales de la Comunidad Autónoma”.

⁸⁵² G. Real Ferrer, “Las competencias de los entes locales en deporte”, pág. 2.383, en relación con la Ley estatal.

los restantes sectores es que la Administración municipal ocupe la última posición, es decir, sólo podrá hacer uso de ese derecho si las demás Administraciones no lo hacen.

La *prevención de la violencia en el deporte* también puede incumbir a varias Administraciones. En concreto, se reconoce competencias en ese ámbito a las Administraciones públicas de la Comunidad autónoma (art. 61 de la Ley cántabra 2/2000, de 3 de julio). Teniendo en cuenta que las competencias en materia deportiva se reconocen a la Comunidad autónoma (arts. 3-6) y a la Administración local (art. 7), podemos pensar que existe una competencia indistinta de carácter simultáneo a favor de varias Administraciones, una de las cuales es la local.

Por último, la Administración autonómica y las Administraciones locales promoverán la existencia de información actualizada de la regulación, condiciones y lugares donde se puede desarrollar la *práctica deportiva en el medio natural* (art. 16.5 de la Ley murciana 8/2015, de 24 de marzo). Estamos ante una competencia indistinta simultánea.

2.7. Educación

Hay una competencia indistinta en relación con la iniciativa para *crear consejos escolares comarcales*. Estos consejos se crearán por la Comunidad autónoma, “bien a iniciativa de todos los municipios integrados en el ámbito territorial correspondiente, o de las entidades comarcales respectivas o de la Administración de la Comunidad Autónoma”⁸⁵³.

2.8. Ferias

La Comunidad autónoma y el ayuntamiento del municipio donde se celebren actividades feriales puedan acordar, de forma indistinta, *medidas provisionales* como i) la clausura de establecimientos, instalaciones o servicios que no dispongan de las preceptivas autorizaciones y ii) la suspensión de su funcionamiento hasta que se rectifiquen los defectos o se cumplan los requisitos exigidos por razones de seguridad (art. 17 de la Ley catalana 8/1994, de 25 de mayo).

2.9. Incendios

Una competencia indistinta, que se podría calificar como alternativa, sería la relativa a que durante la *quema de restos de una explotación forestal* será necesaria la presencia de un equipo de bomberos de la entidad local o un equipo autorizado por la Administración regional (art. 36.6 de la Ley gallega 3/2007, de 9 de abril).

2.10. Medio ambiente

Nos adentramos en un sector en el que no faltan los ejemplos de competencias indistintas. No obstante, ya podemos advertir que todas ellas se circunscriben a un ámbito muy concreto como es la actividad de policía.

Las leyes sectoriales regulan diversos *controles ambientales*. Una de estas disposiciones prevé un control externo que es ejecutado por un ente colaborador de la

⁸⁵³ Art. 31 de la Ley 5/1998, de 14 de mayo. De forma similar se pronuncia la Ley canaria, si bien aquí la iniciativa la podrán tomar los municipios y la Administración autonómica (art. 30.2 de la Ley 4/1987, de 7 de abril).

Administración ambiental (este término se reserva habitualmente por la legislación sectorial a la Administración autonómica) o por el ayuntamiento [art. 72.1. a) de la Ley catalana 20/2009, de 4 de diciembre].

Por otro lado, en aquellos casos en que exista daño o riesgo grave e inminente para el medio ambiente o la salud de las personas, se podrá adoptar una *medida cautelar* (por ejemplo, la suspensión inmediata de la actividad) “indistintamente por el órgano municipal o autonómico competente” que tenga conocimiento de los daños o riesgos existentes (art. 143.5 de la Ley murciana 4/2009, de 14 de mayo⁸⁵⁴). A renglón seguido se incluye un deber (más bien, una técnica propia de las relaciones interadministrativas) propio de las competencias indistintas alternativas, cómo es la obligación del órgano que adopte la medida cautelar de comunicar de inmediato la medida adoptada a la otra Administración.

En el ámbito de la *imposición de medidas correctoras* se comprueba la existencia de una competencia indistinta muy delimitada y singular, como veremos a continuación. La regla general es que la Administración autonómica requiera la corrección de las deficiencias detectadas en el funcionamiento de una actividad sometida a control ambiental (arts. 60 y 70.1 de la Ley foral 4/2005, de 22 de marzo). Sin embargo, corresponderá a los municipios ordenar la corrección de las deficiencias si se trata de determinadas actividades clasificadas. No obstante, si algún departamento autonómico hubiera evacuado informe (debe entenderse durante la tramitación de la licencia municipal de actividad clasificada, si bien no se dice expresamente por la norma), éste podrá ordenar la adopción de esas medidas (art. 70.2 de la Ley foral 4/2005, de 22 de marzo). Es decir, entendemos de la lectura de la norma que existe una competencia indistinta si la Administración autonómica hubiese emitido un informe.

Un tema que es abordado por la normativa es el llamado *requerimiento de legalización de la actividad no autorizada*. Dicho requerimiento se llevará a cabo “por el órgano municipal o autonómico competente que primero tenga conocimiento de la existencia de la actividad no autorizada” (art. 140.2 de la Ley murciana 4/2009⁸⁵⁵). De estas palabras se deduce la existencia de una competencia indistinta de carácter alternativa en torno a este requerimiento. Esta conclusión se ve reafirmada por la previsión que lleva a cabo la Ley: “debiendo comunicar de inmediato al otro órgano el requerimiento realizado”.

También existen competencias indistintas en torno a la *disciplina ambiental*. Esta disciplina ambiental se refiere a la tipificación de infracciones administrativas y al conjunto de actuaciones de vigilancia, inspección y control ambiental, medidas cautelares, coercitivas y sancionadoras. Pues bien, estas actuaciones podrán “ser llevadas a cabo por los órganos competentes de la Junta de Andalucía o por los Entes locales” (art. 125 de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio). Sin embargo, la literalidad de estas palabras no parece que tenga su plasmación en el texto de la Ley, sobre todo en lo que se refiere al ejercicio de la potestad sancionadora, en donde se atribuyen exiguas competencias a los entes locales.

Continuando con la inspección, vigilancia y control ambiental, una norma atribuye estas funciones a la Comunidad autónoma y a los ayuntamientos (art. 126.1 de la Ley murciana 4/2009⁸⁵⁶). En este sentido, ambas Administraciones serán responsables de la vigilancia de actividades e instalaciones, para el descubrimiento de las no autorizadas [arts.

⁸⁵⁴ La Ley murciana 4/2009 no está expresamente derogada, si bien la Ley murciana 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública, señala que la legislación estatal de evaluación ambiental es de aplicación en la Comunidad autónoma de la Región de Murcia (art. 3 y, por conexión, arts. 4 y 5).

⁸⁵⁵ Véase nota anterior.

⁸⁵⁶ Véase notas anteriores.

126.2 a) y 126.3 a) de la Ley murciana]. Finalmente, hay que señalar que se establece para ambas Administraciones la obligación de prestarse asistencia y colaboración (apartado quinto del citado artículo 126).

Sin abandonar la inspección, vigilancia y control ambiental, una norma declara que estas funciones serán responsabilidad del “órgano ambiental de la Comunidad de Madrid o, en su caso, del Ayuntamiento competente” (art. 49.1 de la Ley madrileña 2/2002, de 19 de junio). La duda surge con la expresión de “en su caso” y el significado que debe darse a la misma.

Por último, nos vamos a detener en una clarísima competencia indistinta alternativa. La competencia para *imponer sanciones por infracciones leves* corresponde indistintamente “a los Ayuntamientos y (a)... la Administración autonómica” (art. 48.3 de la Ley cántabra 17/2006, de 11 de diciembre). Esto es, la propia norma, de forma meridiana, admite cual es la voluntad del legislador: que una competencia se pueda ejercitar por dos Administraciones. No obstante, la crítica puede venir por lo restringido de la “indistinción”: únicamente las infracciones leves. Además, nuestra afirmación de que se trata de una competencia indistinta de naturaleza alternativa viene ratificada por la exigencia de que si el órgano competente de alguna de estas Administraciones incoa un procedimiento sancionador, lo habrá de comunicar de inmediato al órgano responsable de la otra Administración “a los efectos de que este último no adopte medida alguna que interfiera, perturbe o menoscabe la integridad del procedimiento iniciado” (art. 48.3 de la Ley cántabra 17/2006). Es decir, vuelve a estar muy presente la idea de la coordinación, algo que es propio, tal como venimos comprobando, de las competencias indistintas de naturaleza alternativa. Por último, es interesante traer a colación la parte expositiva de esta norma (por la elocuencia de sus palabras), la cual justifica la solución por la que opta la Ley “en aras del principio de descentralización y máxima participación de las entidades locales”.

2.11. Museos

En este sector se ha comprobado la existencia de dos competencias indistintas.

La primera es una competencia reconocida a los municipios y a las comarcas. Si comparamos los listados de competencias de estas dos Administraciones se constata que a ambas se les atribuye el *fomento de los museos de titularidad privada, así como colaborar y apoyar a los mismos* [arts. 13.1 d) y 13.2 c) de la Ley cántabra 5/2001, de 19 de noviembre y arts. 37 d) y 38 c) de la Ley catalana 17/1990]. Estamos ante una competencia indistinta de naturaleza simultánea.

La segunda competencia indistinta está relacionada con los *derechos de tanteo y retracto en el caso de enajenación o de transmisión onerosa de inmuebles destinados a museos o de fondos que integran esos museos*⁸⁵⁷. La Administración autonómica y, subsidiariamente, los ayuntamientos podrán ejercer estos derechos. El empleo de estos derechos, como viene siendo normal en las distintas leyes sectoriales, se estructura de forma secuencial, por lo que estamos ante una competencia indistinta de carácter subsidiario. En esta misma línea, otra norma reconoce que la Administración regional podrá ejercer el *derecho de tanteo y retracto sobre bienes pertenecientes a una institución museística cuando existiese intención de enajenarlos* (art. 26, apartados 2 y 4 de la Ley castellano-manchega 2/2014, de 8 de mayo). Este derecho también podrá ser ejercitado por las entidades locales, pero de forma subsidiaria (art. 26, apartados cuatro y cinco).

⁸⁵⁷ Art. 25 (especialmente apartado quinto) de la Ley cántabra 5/2001, de 19 de noviembre y art. 15.1 de la Ley madrileña 9/1999, de 9 de abril.

2.12. Patrimonio histórico

Este sector contempla un número importante de ejemplos que se sitúan dentro de las competencias indistintas, situándose muchas de ellas en la órbita de una tipología concreta: las competencias “subsidiarias”.

Empezando con la *protección del patrimonio histórico industrial*, la Comunidad autónoma y los ayuntamientos serán los encargados de proteger este patrimonio y se establecen diversos medios, como: i) la recogida sistemática y la puesta al servicio del público y de los investigadores de los fondos documentales y de la maquinaria apartada ya de los procesos productivos y con interés histórico singular o ii) el apoyo a la labor de las asociaciones, instituciones y personas que realicen labores de investigación y colaboración social en la protección de este Patrimonio (art. 76.3 de la Ley asturiana 1/2001, de 6 de marzo).

También las *medidas de fomento* pueden construirse como competencias indistintas. En este sentido, las Administraciones públicas colaborarán en la conservación, recuperación, restauración y difusión de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural con los propietarios y poseedores de los mismos mediante la concesión de subvenciones, ayudas económicas y beneficios fiscales (art. 95.1 de la Ley asturiana 1/2001, de 6 de marzo).

Algunas leyes han establecido una competencia indistinta en relación con la *suspensión de obras ilegales en bienes protegidos*. En Baleares y en Cataluña se atribuye la competencia para suspender cualquier obra o intervención ilegal en los bienes de interés cultural o catalogados a la Administración autonómica, en el caso de Cataluña, y a los consejos insulares, en el caso de las Islas Baleares. Los ayuntamientos también podrán ordenar esa suspensión, si se trata de obras o actuaciones sujetas a licencia municipal (art. 114.1 de la Ley balear 12/1998 y art. 77, apartados 1 y 2, de la Ley catalana 9/1993). Por tanto, la actuación municipal está condicionada por un hecho determinado: que la obra o actuación precise de licencia municipal. Finalmente, nos queda por analizar la normativa riojana, la cual permite la suspensión de obras tanto por la consejería competente, como por el ayuntamiento donde se ubique el bien inmueble. Esta medida cautelar se podrá adoptar en relación con cualquier obra o intervención no autorizada sobre bienes que carezcan de declaración expresa y sobre bienes declarados de interés regional (arts. 24.3 y 37.3 de la Ley riojana 7/2004, de 18 de octubre). Sin abandonar totalmente este ámbito, la *suspensión de obras en zonas donde se hayan encontrado restos arqueológicos* puede ser adoptada por varias Administraciones. En las Islas Baleares, los consejos insulares y los municipios podrán acordar la suspensión, si bien solamente podrán adoptarla estos últimos si se trata de obras o actuaciones sujetas a licencia municipal [art. 114.1 de la Ley balear 12/1998. La Ley catalana contempla un supuesto similar (art. 77, apartados 1 y 2, de la Ley catalana 9/1993)]. Por tanto, la actuación municipal está condicionada por un hecho determinado: que la obra o actuación precise o requiera de licencia municipal.

En torno a la *adopción de las medidas cautelares* encontramos competencias indistintas. La Ley canaria obliga a los cabildos insulares a adoptar estas medidas en caso de urgencia, a efectos de evitar la destrucción o deterioro de determinados bienes (art. 48.1 de la Ley canaria 4/1999). “En los mismos supuestos, los Ayuntamientos deberán adoptar con rigor y diligencia las mismas medidas” (art. 48.2 de la Ley canaria 4/1999). La normativa riojana establece que “[l]a Entidad Local donde radique el bien perteneciente al patrimonio cultural, histórico y artístico y la Consejería... competente” están legitimadas para adoptar y ejecutar las medidas oportunas que garanticen el cumplimiento efectivo del deber legal de conservar, mantener, custodiar, cuidar y proteger los bienes culturales (art. 25.3 de la Ley riojana

7/2004). Por último, la Ley foral permite expresamente que la Administración foral y los municipios adopten medidas cautelares [arts. 4 c) y 5 c) de la Ley foral 14/2005, de 22 de noviembre].

La legislación configura la adopción de las *órdenes dirigidas a los propietarios (poseedores y titulares de derechos reales) de bienes* protegidos para que ejecuten las obras o realicen las actuaciones que sean necesarias para preservarlos, conservarlos y mantenerlos en una competencia indistinta. La Ley riojana admite que “las Entidades Locales y la Consejería competente..., podrán... ordenar, por motivos de interés cultural, la ejecución de obras de conservación y de reforma en el interior de edificios” (art. 25.5). Otra norma regula que, en caso de incumplimiento del deber de conservación que recae sobre los propietarios de bienes integrantes del Patrimonio Cultural, la Administración autonómica ordenará a esos propietarios la ejecución de las obras o la realización de las actuaciones que sean necesarias para conservarlos, cuidarlos y protegerlos. Esta norma reconoce también esta competencia a los ayuntamientos, si bien sólo en supuestos concretos: i) cuando tengan facultades para ello con arreglo a la legislación urbanística y de régimen local y ii) en el caso de bienes incluidos en los catálogos urbanísticos de protección (art. 29.1 de la Ley asturiana 1/2001, de 6 de marzo). La Administración interviniente comunicará su actuación a la otra (art. 29.2)

En línea con las órdenes o requerimientos administrativos y las ejecuciones subsidiarias, se admite que la consejería competente pueda ordenar la *reparación de los daños causados ilícitamente* en los bienes integrantes del Patrimonio Cultural a las personas o instituciones responsables, mediante la adopción de medidas de demolición, reposición, reconstrucción u otras que resulten precisas para recuperar el estado anterior del bien. Si el requerimiento no es atendido, la Administración autonómica podrá imponer multas coercitivas y/ o ejecutar subsidiariamente (art. 38, apartados 1 y 2, de la Ley asturiana 1/2001, de 26 de marzo). Pues bien, los ayuntamientos podrán realizar las mismas acciones que la consejería, si bien su actuación se reduce a bienes incluidos en los catálogos urbanísticos de protección que no tengan la consideración de bienes de interés cultural y a bienes incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias (art. 38.3 de la Ley asturiana 1/2001).

Se prevé en algunas leyes que la Administración autonómica y las Corporaciones locales puedan *ejecutar subsidiariamente* medidas de protección *encaminadas a evitar la pérdida, destrucción o deterioro de bienes integrantes del Patrimonio Cultural*, cuando la actuación desarrollada por sus propietarios o titulares de derechos reales haga peligrar la debida conservación del bien (arts. 39 y 45.2 de la Ley cántabra 11/1998, de 13 de octubre y, en parecidos términos, art. 23.3 de la Ley extremeña 2/1999, de 29 de marzo).

Las leyes sectoriales atribuyen la capacidad para *ordenar la reconstrucción o demolición de las obras* realizadas sobre inmuebles de carácter cultural y consideradas como ilegales a la Comunidad autónoma y a los ayuntamientos. La Ley riojana regula los supuestos de obras ilegales y sus consecuencias. La solución normativa es distinta, según el tipo de bien en el que se realicen las obras. Así, en relación con los Bienes de Interés Cultural, la “Consejería competente... y las Entidades Locales” podrán ordenar la paralización, la reconstrucción, reparación, demolición o restitución a su estado primitivo de las obras o intervenciones realizadas (art. 40.3 y, por conexión, art. 40.1 de la Ley riojana 7/2004, de 18 de octubre). Por el contrario, si se trata de Bienes Culturales de Interés Regional, la “Entidad Local o, en su caso la Consejería competente” requerirá la restitución de los valores afectados mediante la remoción, demolición o reconstrucción de lo realizado al promotor de las mismas (art. 38.1 y, por conexión, art. 37.4). La duda surge, al igual que en otros casos que veremos a continuación, en cómo interpretar el término “o, en su caso”. La norma introduce una conjunción de carácter optativo (<o>). Si nos atenemos a lo que dijimos inicialmente, estamos ante una competencia alternativa. Sin embargo, esta conclusión debe ser reconsiderada desde

el mismo momento en que la norma usa las palabras “en su caso”⁸⁵⁸. La situación que acabamos de describir también la encontramos en otras leyes. En efecto, la legislación estatal, en relación con las obras ilegales en inmuebles del Patrimonio Histórico Español (art. 23.2 de la Ley estatal 16/1985), y varias leyes autonómicas, en relación con las obras ilegales realizadas en bienes de interés cultural, prevén que el ayuntamiento o, en su caso, la Comunidad autónoma ordenarán la reconstrucción o la demolición⁸⁵⁹. De este modo, se repite el problema de cómo interpretar la expresión “en su caso”.

Las leyes de este sector también regulan la utilización indebida o inadecuada de los bienes que formen parte del Patrimonio Cultural. En el caso en que dichos bienes sean utilizados de forma que suponga un menoscabo de sus valores, la consejería competente *ordenará* a los propietarios (o titulares de derechos reales) *el cese o rectificación del uso indebido* u opten por un aprovechamiento alternativo. También podrán ser dictadas este tipo de órdenes por los ayuntamientos, si bien únicamente cuando proceda con arreglo a la legislación urbanística y en el caso de los bienes incluidos en los catálogos urbanísticos de protección (art. 33.1 de la Ley asturiana 1/2001).

Las leyes reguladoras de este sector aceptan el uso de la *potestad expropiatoria* por distintas razones y sobre los bienes más diversos. Así, podemos distinguir entre:

a) Competencias indistintas de naturaleza simultánea. La defensa y protección de determinados bienes culturales será causa suficiente para que esos bienes puedan ser expropiados por parte de la Administración autonómica, las Diputaciones y los ayuntamientos (apartados 1 y 3 del artículo 21 de la Ley vasca 7/1990). Asimismo, la Comunidad autónoma y las Administraciones locales podrán acordar la expropiación de los inmuebles que dificulten la utilización o la contemplación de determinados bienes culturales, que atenten contra su armonía ambiental o que conlleven un riesgo para su conservación (art. 38 de la Ley catalana 9/1993). Por otro lado, la Comunidad autónoma y los ayuntamientos podrán expropiar edificios para la instalación de museos, de archivos y de bibliotecas. Además, la competencia se comparte con las comarcas, en el caso de Cataluña y con las diputaciones forales, en el País Vasco (art. 64 de la Ley catalana 9/1993 y artículo 21, apartados 2 y 3, de la Ley vasca 7/1990).

b) Competencias indistintas de naturaleza subsidiaria. En estos casos, la normativa fija una preferencia a favor de la Comunidad autónoma, de modo que ésta pueda ejercitar esta potestad con carácter principal. Una vez más, la Administración local va a poder actuar, pero sólo podrá hacerlo de forma subsidiaria (en este sentido, art. 34.2 de la Ley castellano-manchega 4/2013, de 16 de mayo). Aquí, la facultad municipal podría calificarse como subsidiaria o de segundo grado, ya que se encuentra condicionada a que la Comunidad autónoma no haga un uso prevalente de la potestad expropiatoria⁸⁶⁰.

Descendiendo a ejemplos concretos, la Comunidad autónoma tendrá preferencia sobre los municipios cuando ejercita la potestad expropiatoria en beneficio de determinados museos, archivos y bibliotecas (art. 39.4 de la Ley asturiana 1/2001). Por otro lado, la declaración de un Bien de Interés Cultural será causa de interés social para el ejercicio de la potestad expropiatoria por la Administración autonómica y por los municipios de todos los bienes

⁸⁵⁸ M Lora-Tamayo Vallvé, en “Competencias urbanísticas de las entidades locales”, pág. 141, al analizar un precepto de la normativa urbanística canaria, equipara la expresión “en su caso” con una actuación supletoria.

⁸⁵⁹ Art. 39 de la Ley castellano-leonesa 12/2002, de 11 de julio; art. 40.3 de la Ley gallega 8/1995, de 30 de octubre y art. 37.1 de la Ley valenciana 4/1998, de 11 junio.

⁸⁶⁰ Cit. J. M. Abad Liceras, *Administraciones locales y Patrimonio Histórico*, págs. 72 y 81.

afectados, incluido su entorno, si bien será la Comunidad quien tendrá prioridad en el ejercicio de esta potestad (art. 39 de la Ley aragonesa 3/1999, de 10 de marzo)⁸⁶¹. También se prevé la posibilidad de que la Administración regional y los municipios puedan expropiar ciertos bienes inmuebles para facilitar la conservación de los mismos o con el propósito de posibilitar su contemplación⁸⁶². A renglón seguido se atribuye la potestad con carácter principal (o prioritaria) a la Comunidad autónoma (art. 29.4 de la Ley castellano-leonesa 12/2002⁸⁶³; art. 37.3 de la Ley estatal 16/1985; art. 27.2 de la Ley extremeña 2/1999 y art. 32.2 de la Ley riojana 7/2004). Por otro lado, se contempla que la falta de cumplimiento por parte de los titulares de bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de sus obligaciones faculta a las entidades locales y a la Administración regional a utilizar el instituto expropiatorio, si bien se atribuye esta competencia con carácter prioritario a esta última (art. 18 de la Ley andaluza 14/2007, de 26 de noviembre).

Una posibilidad que se admite expresamente es que las distintas Administraciones públicas puedan hacer uso de los *derechos de tanteo y retracto*⁸⁶⁴ en el supuesto de transmisión o enajenación onerosa de determinados bienes del Patrimonio⁸⁶⁵. Las distintas normas atribuyen esta competencia de forma prioritaria o preferente a la Comunidad autónoma, haciéndose patente la prevalencia a favor de la Administración autonómica, en detrimento de los entes locales, que podrán actuar subsidiariamente, tal como se encargan de decir las normas⁸⁶⁶. La diferencia en todas estas regulaciones va a radicar en los bienes sobre los que se podrán ejercitar estos derechos. Por otra parte, una norma contiene una singularidad que hay que traer a colación. Esta norma reconocería a los municipios una doble vía para adquirir el bien. De una parte, los municipios pueden utilizar el ya mencionado derecho de tanteo y retracto de forma subsidiaria. De otra parte, se contempla la posibilidad de que la consejería competente pueda ejercer los derechos de tanteo y retracto no sólo para sí, sino también para las entidades locales (art. 17.3 de la Ley andaluza 14/2007).

Algunas leyes construyen una competencia indistinta de naturaleza simultánea en torno a la conservación de los bienes que integran el Patrimonio Cultural o Histórico. Corresponderá *velar por la integridad y por la pervivencia de esos bienes* a la Administración autonómica, a los ayuntamientos y, en el caso de Cataluña, también a las comarcas (art. 38.3 de la Ley cántabra 11/1998, de 13 de octubre y art. 3.1 de la Ley catalana 9/1993). Se trata de un deber u obligación general de naturaleza preventiva.

Otra competencia indistinta se extrae de la comparativa de los listados competenciales de las normas. Corresponderá la *conservación y protección de los bienes (inmuebles) del Patrimonio Cultural* a la Administración autonómica y a las entidades locales [letras a) de los

⁸⁶¹ Cómo bien apunta J. M. Abad Licerias, *Administraciones locales y Patrimonio Histórico*, pág. 81, la competencia municipal puede calificarse como subsidiaria o de segundo grado, ya que se encuentra condicionada a que el órgano autonómico competente no haga un uso prevalente de esa potestad.

⁸⁶² Art. 29 de la Ley castellano-leonesa 12/2002; art. 37.3 de la Ley estatal 16/1985; art. 27 de la Ley extremeña 2/1999 y art. 32.1 de la Ley riojana 7/2004.

⁸⁶³ De este modo, el municipio ejerce la potestad expropiatoria con carácter subordinado (J. M. Abad Licerias, *Administraciones locales y Patrimonio Histórico*, pág. 112).

⁸⁶⁴ J. I. Morillo-Velarde Pérez, en “Los retractos legales a favor de las Administraciones Públicas”, hace una interesante reflexión sobre la naturaleza de los retractos previstos en distintas normas sectoriales, procurando dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿son derechos reales? o ¿son potestades públicas?

⁸⁶⁵ Apartados 3 y 6 del art. 17 de la Ley andaluza 14/2007; art. 32.3 de la Ley castellano-manchega 4/2013, de 16 de mayo; art. 33 de la Ley foral 14/2005; art. 21.2 de la Ley madrileña 3/2013, de 18 de junio; art. 27.1 de la Ley riojana 7/2004 y art. 22 de la Ley valenciana.

⁸⁶⁶ Cit. J. M. Abad Licerias, *Administraciones locales y Patrimonio Histórico*, pág. 72.

arts. 4 y 5 de la Ley foral 14/2005].

También se ha comprobado la existencia de una competencia indistinta simultánea relacionada con la divulgación y promoción del Patrimonio. Se atribuye la competencia de *dar a conocer los bienes integrantes del patrimonio histórico* que radique en su territorio a los cabildos insulares y a los ayuntamientos [arts. 8.3 j) y 9.3 j) de la Ley canaria 4/1999].

También habría una competencia indistinta en relación con los hallazgos casuales⁸⁶⁷. Corresponderá *ordenar la paralización o interrupción inmediata de las obras que se estén realizando en lugares en que se produzca un hallazgo casual* a la consejería competente o a los ayuntamientos. Es evidente que se trata de una competencia indistinta de carácter alternativo. Sin embargo queda la duda de cuándo podrá actuar el ayuntamiento. Un par de normas determinan que la acción municipal se producirá “en su caso”. Otra norma es algo más precisa y atribuye la competencia a los municipios “en caso de necesidad”. En este caso, únicamente habrá competencia indistinta en caso de necesidad; poniéndose el acento en la idea de urgencia, quedando obligado el municipio a comunicar esa paralización a la consejería competente en el plazo de veinticuatro horas.

Los ayuntamientos y la Comunidad autónoma podrán aceptar la *cesión de bienes integrantes del Patrimonio Cultural como pago a cuenta de las deudas tributarias* de particulares (art. 95 de la Ley asturiana 1/2001).

Por último, la Administración autonómica y las entidades locales podrán *promover actuaciones arqueológicas o paleontológicas o participar en las mismas* (59.2 de la Ley riojana 7/2004, de 18 de octubre).

2.13. Policía local

Las leyes de este sector regulan competencias indistintas que se centran en las *medidas de fomento*. La competencia indistinta más clara es la que permite que la Administración regional y los ayuntamientos puedan conceder premios, distintivos y condecoraciones i) a los miembros de los cuerpos de policía local, ii) al personal incluido en el ámbito de aplicación de la ley sectorial y iii) a las personas que se distingan notoriamente en el cumplimiento de sus funciones relacionadas con el servicio público de seguridad pública (art. 51 de la Ley valenciana 6/1999, de 19 de abril). También se contempla en una norma que los reglamentos específicos de cada cuerpo de policía local puedan establecer un régimen de otorgamiento de condecoraciones, premios, honores y distinciones a sus miembros en el desempeño de sus funciones y que la Comunidad autónoma pueda igualmente establecer y conceder condecoraciones, premios, honores y distinciones a los miembros de los cuerpos de policía local que se distingan notoriamente en el cumplimiento de sus funciones (art. 35 de la Ley riojana 5/2010, de 14 de mayo). Por último, hay que señalar que una norma prevé que los municipios, así como el Gobierno autonómico, podrán conceder distintivos y condecoraciones por los actos de especial trascendencia realizados en la prestación del servicio por los miembros de la policía local o en reconocimiento de la trayectoria profesional de esos miembros (art. 29, apartados 1 y 3, de la Ley aragonesa 8/2013, de 12 de septiembre).

Una segunda competencia indistinta hace referencia a que los vigilantes municipales que ejerzan las funciones atribuidas a los policías locales en los municipios en que no exista cuerpo de policía local recibirán *cursos de formación* en la Escuela autonómica de Seguridad Pública y en las escuelas mancomunadas, municipales y concertadas de policía local (art. 6.1

⁸⁶⁷ Art. 50.2 de la Ley andaluza 14/2007; art. 59.4 de la Ley gallega 8/1995 y art. 61.3 de la Ley riojana 7/2004.

de la Ley andaluza 13/2001, de 11 de diciembre).

2.14. Protección civil

Una competencia indistinta de naturaleza simultánea es la relativa al *fomento de la creación de agrupaciones de voluntarios de emergencias*⁸⁶⁸. La Administración autonómica y los municipios fomentarán estas agrupaciones. En Aragón, la competencia indistinta no se reserva únicamente a estas dos Administraciones, sino que también alcanza a las comarcas [art. 54 y, en menor medida, art. 49.1 f) de la Ley aragonesa 30/2002, de 17 de diciembre y art. 11.1 de la Ley cántabra 1/2007, de 1 de marzo]. La normativa no se queda ahí, ya que pormenoriza los mecanismos a emplear (art. 54 de la Ley aragonesa 30/2002 y art. 11.1 de la Ley cántabra 1/2007). En primer lugar, la Administración de la Comunidad autónoma y las entidades locales convocarán anualmente procedimientos de concesión de subvenciones u otras ayudas a las agrupaciones de voluntarios (art. 11.5 de la Ley cántabra 1/2007). En segundo lugar, los voluntarios de protección civil deberán asistir a los cursos de formación que a tal efecto han de organizar periódicamente el Gobierno autonómico o las entidades locales (art. 11.6 de la Ley cántabra 1/2007).

Existe una competencia indistinta de naturaleza simultánea en relación con el *voluntariado de protección civil*⁸⁶⁹. Los municipios y la Comunidad autónoma participarán en el desarrollo, el mantenimiento y la operatividad de las agrupaciones de voluntarios de protección civil homologadas. Para ello, estas Administraciones se harán cargo, por ejemplo, del mantenimiento de las sedes y de los equipos o de la formación (art. 55.2 de la Ley riojana 1/2011, de 7 de febrero).

También se puede calificar de competencia indistinta de naturaleza simultánea, la obligación de llevar a cabo las actividades que sean necesarias para *preparar a la población ante situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofes y calamidades*; obligación que se encomienda al Gobierno autonómico y a los municipios –entidades locales, en el caso de Cataluña– [art. 37.1 y, en menor medida, art. 49.1 e) de la Ley aragonesa 30/2002, de 17 de diciembre y art. 35.1 de la Ley catalana 4/1997, de 20 de mayo]. En el caso de Aragón, también se reconoce esta competencia a las comarcas (art. 37.1 de la Ley aragonesa 30/2002). Otra competencia indistinta, también de carácter simultáneo, es la que permite *organizar y realizar cursos de formación, actualización y especialización en materia de protección civil y gestión de emergencias* a los ayuntamientos, a las diputaciones y, en su caso, a los consorcios para el servicio de prevención, extinción de incendios y salvamento (SPEIS) (art. 71.1 de la Ley valenciana 13/2010). En este mismo orden de cosas, hay que señalar que la función de fomentar la *sensibilización y concienciación de los ciudadanos* corresponde a la consejería competente en materia de protección civil y la de promover ese mismo tipo de campañas a los municipios [arts. 38.1 f) y 42 g) de la Ley cántabra 1/2007, de 1 de marzo]. La atribución competencial a la Comunidad autónoma y a los municipios no se lleva a cabo con las mismas palabras, por lo que puede ser discutible su condición de competencia indistinta.

El último ejemplo se refiere a la habilitación a favor del Gobierno autonómico y de las entidades locales para *desarrollar estudios e investigaciones*. A estos efectos, deberán promover el estudio científico de los riesgos que pueden afectar a la población, los bienes y el medio ambiente; la investigación sobre los medios y técnicas de respuesta y los estudios

⁸⁶⁸ Son “organizaciones... cuyo fin sea cooperar con las Administraciones públicas en las funciones de protección civil” (art. 51 de la Ley aragonesa 30/2002).

⁸⁶⁹ La Ley define este voluntariado de protección civil en el apartado primero del art. 55.

sociológicos necesarios para determinar las necesidades informativas de la población (art. 39 de la Ley canaria 9/2007, de 13 de abril y art. 37 de la Ley catalana 4/1997, de 20 de mayo).

2.15. Residuos

La normativa prevé que las actividades de gestión de residuos se ejecuten conforme a los planes de residuos aprobados por las Administraciones públicas (art. 22.1 de la Ley valenciana 10/2000, de 12 de diciembre). Precisamente, se comprueba la existencia de una competencia indistinta de carácter alternativo en relación con uno de estos planes. En efecto, los *planes zonales de residuos* serán elaborados y formulados “por la Consejería competente en medio ambiente o por los municipios de la zona afectada” (art. 31.1 de la Ley valenciana). Sin embargo, la competencia indistinta se limita a los aspectos reseñados, ya que la aprobación de los mismos se atribuye a la Administración regional (art. 31.5 de la citada Ley valenciana). Además, se precisa con bastante concreción el contenido de estos planes (art. 29 de la referida Ley).

Un par de leyes autonómicas contemplan como competencia indistinta la *facultad inspectora*. Una norma declara que la facultad inspectora corresponde a los “ayuntamientos y a la Consejería competente en medio ambiente” (art. 69.1 de la Ley valenciana 10/2000). En este sentido, tanto los alcaldes, como la consejería competente, podrán ordenar la práctica de visitas de inspección o medidas de vigilancia (art. 69.2 de la Ley valenciana). Otra norma precisa que la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de la normativa corresponde a la consejería competente o al ayuntamiento (art. 65 de la Ley madrileña 5/2003, de 20 de marzo).

2.16. Sanidad

Los dos ejemplos de competencias indistintas se centran en la iniciación de procedimientos que serán resueltos por la Administración autonómica. En primer lugar, la *adscripción de un municipio a una Zona Básica* podrá ser modificada por el Gobierno autonómico “por propia iniciativa o a instancia del Ayuntamiento” (disposición adicional tercera de la Ley foral 10/1990, de 23 de noviembre). El segundo ejemplo lo proporciona la recientemente aprobada Ley aragonesa 5/2014, de 26 de junio. La Comunidad autónoma podrá declarar la *situación de necesidad de acción coordinada en un ámbito supramunicipal* ante situaciones en que se que planteen problemas específicos de salud pública con incidencia sobre dos o más municipios y que convenga abordar de forma conjunta. Esa declaración se realizará a “iniciativa de cualquiera de los municipios o comarcas interesados” (art. 20.1).

2.17. Seguridad

La Ley foral delimita las funciones de la Policía foral y de las policías locales y, más concretamente, determina las “funciones compartidas entre la Policía foral y las policías locales”. Estas funciones son tres: i) las de policía de proximidad y el auxilio y asistencia a los ciudadanos, ii) la de intervención en la resolución amistosa de conflictos privados y iii) la de vigilancia de espacios públicos (art. 25.3 de la Ley foral 8/2006, de 20 de junio).

Por otro lado, la iniciativa y la propuesta de *creación de servicios unificados o de gestión conjunta* corresponde “indistintamente al departamento titular de las competencias en materia de seguridad pública y a las corporaciones locales” (art. 29.3 de la Ley catalana 4/2003, de 7 de abril).

También la iniciativa, esta vez la de elaborar ciertos estudios de seguridad, es una competencia indistinta. En concreto, el departamento titular de las competencias en materia de seguridad pública, a petición de los ayuntamientos o de oficio, puede elaborar *informes de diagnosis y análisis sobre la seguridad en un determinado ámbito territorial* (art. 23.2 de la Ley catalana 4/2003, de 7 de abril).

2.18. Servicios sociales

Este sector cuenta, sobre todo, con competencias indistintas de naturaleza simultánea.

El *fomento* y la promoción del tercer sector de acción social y el fomento del asociacionismo y del voluntariado va a corresponder al Gobierno autonómico, a los órganos forales y a los ayuntamientos (arts. 40.5, 41.6 y 42.7 de la Ley vasca 12/2008, de 5 de diciembre).

Otra competencia indistinta la encontramos en relación con la *formación en el ámbito de los servicios sociales*. El Gobierno autonómico, los consejos insulares y los municipios serán competentes para “organizar la formación” [arts. 35.1 n), 37 n) y 38.1 p) de la Ley balear 4/2009, de 11 de junio].

También la *realización de programas de sensibilización social* es una competencia indistinta que se reconoce a la consejería competente y a los municipios [arts. 45 l) y 46.1 k) de la Ley madrileña 11/2003, de 27 de marzo].

Por último, la *gestión de las ayudas de urgencia* corresponde a las comarcas y a los municipios. No obstante, esta competencia no se atribuye a todos los municipios, sino que únicamente se reconoce a los de más de veinte mil habitantes [arts. 47.2 g) y 48.1 e) de la Ley aragonesa 5/2009, de 30 de junio]. Precisamente, la LBRL, hasta la modificación introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, imponía la prestación de servicios sociales a los municipios de más de veinte mil habitantes [versión original del art. 26.1 c)].

2.19. Transportes

Las competencias indistintas que se han localizado en este sector se refieren a la iniciación de procedimientos cuya resolución corresponde a la Administración autonómica.

En primer lugar, la Administración autonómica es la competente para *establecer la ubicación de las paradas urbanas de los servicios regulares de transporte interurbano* y las establece, bien por propia iniciativa, bien a propuesta del ayuntamiento interesado (art. 22.2 de la Ley castellano-leonesa 15/2002, de 28 de noviembre).

En segundo lugar, la Administración regional será la competente para el *establecimiento de transportes zonales*, si bien se contempla que actúe de oficio o a instancia, entre otros, de las entidades locales afectadas (art. 35.1 de la Ley castellano-manchega 14/2005, de 29 de diciembre).

En tercer lugar, la creación de las *Áreas territoriales de prestación conjunta o zonas de prestación conjunta* compete a una entidad provincial –cabildo insular o diputación foral–, pero esa decisión se adopta, bien de oficio, bien a instancia de los ayuntamientos a los que se refiera el área o zona [arts. 7.1 j) y 85.1 de la Ley canaria 13/2007, de 17 de mayo y 19.1 de la Ley vasca 2/2000, de 29 de junio].

En cuarto lugar, abundan las competencias indistintas en relación con los planes. Por un lado, nos interesa detenernos en la *iniciativa para la elaboración de los planes de ámbito municipal*. El municipio elabora y aprueba los Planes Coordinados de Explotación o de Servicios que no rebasen el territorio municipal. La iniciativa para elaborarlos la podrá tomar el propio ayuntamiento, de oficio, o a instancia de los operadores de transporte interesados o a requerimiento de la Comunidad autónoma (art. 12.1 de la Ley cántabra 1/2014, de 17 de noviembre; art. 18.1 de la Ley castellano-manchega 14/2005, de 29 de diciembre y artículo 20.1 de la Ley castellano-leonesa 15/2002, de 28 de noviembre⁸⁷⁰). Por otro lado, existen competencias indistintas en el ámbito de la *iniciativa de los planes de carácter supramunicipal*. Por ejemplo, en Castilla y León, los ayuntamientos elaboran los planes coordinados de explotación “de oficio, a instancia de los operadores de transporte o a petición de la Consejería competente” (art. 21.1 de la Ley 15/2002) y, en Castilla y León y La Rioja, la iniciativa para elaborar Planes de Movilidad de ámbito supramunicipal corresponde a la consejería competente, de oficio o a instancia de las Entidades locales afectadas (art. 20.1 de la Ley castellano-leonesa 15/2002, de 28 de noviembre y art. 8.1 de la Ley riojana 8/2006, de 18 de octubre).

En quinto lugar, la *iniciativa y el establecimiento de intercambiadores e intercomunicadores de carácter o interés suprainisular* se atribuye a la Administración autonómica, que actuará, de oficio o a instancia de los particulares o de otras Administraciones públicas (art. 39.3 de la Ley canaria 13/2007, de 17 de mayo).

2.20. Turismo

En torno a la *titularidad de las Oficinas de Turismo* hay una competencia indistinta de naturaleza simultánea, ya que estas Oficinas podrán ser de titularidad, entre otras, de la Administración autonómica y de las entidades locales —es decir, municipios, provincias, etc.— (art. 68.4 del Decreto Legislativo aragonés 1/2013, de 2 de abril).

También existen competencias indistintas cuya titularidad recae en las “Administraciones públicas con competencias en turismo”. En concreto, les corresponde *promover la adhesión de las empresas y establecimientos al Sistema Arbitral de Consumo* (disposición adicional primera del Decreto Legislativo aragonés 1/2013, de 2 de abril). La forma en que se configura esta competencia indistinta nos permite calificarla de simultánea. Sin embargo, el dilema surge en torno al concepto “Administraciones públicas con competencias en turismo”. La solución está en la propia norma, según la cual éstas Administraciones son la Comunidad autónoma, las comarcas y los municipios (art. 5.1 del Decreto Legislativo 1/2013).

Otro ámbito en el que se puede hablar de competencias indistintas es en el de la *promoción de los recursos turísticos*. Estas competencias se deducen de la comparación de los listados competenciales. No obstante, la ley no siempre utiliza los mismos términos a la hora de describir las competencias, lo que hace dudar si son o no verdaderas competencias indistintas. En Extremadura y País Vasco, la promoción del turismo y sus recursos

⁸⁷⁰ Esta Ley es de las pocas que mantienen el “hábito” de no reconocer a los municipios competencias en materia de transporte en la totalidad del municipio, cuestión que ha sido duramente criticada por la doctrina (por todos, E. Carbonell Porras, “Transporte urbano y movilidad”, págs. 2.301-2.304). El “transporte urbano de viajeros”, de acuerdo con esta Ley (art. 8.1), será el que discurra íntegramente por suelo clasificado como urbano o urbanizable, de conformidad con la normativa urbanística, o esté exclusivamente dedicado a comunicar núcleos de población ubicados en dichas clases de suelo situados dentro de un mismo término municipal (la profesora Carbonell menciona expresamente este precepto como ejemplo de la reducción del ámbito territorial de los municipios a la hora de ejercitar sus competencias en materia de transporte).

corresponderá a la Comunidad autónoma y a los municipios⁸⁷¹. En estos dos primeros ejemplos si es clara la existencia de una competencia indistinta. Sin embargo, las normas castellano-leonesa y catalana generan dudas. Así, la promoción turística en Castilla y León es una competencia que se le reconoce a todas las Administraciones (Comunidad autónoma, diputaciones provinciales, comarcas y municipios), encomendándose a cada una de ellas la promoción de su ámbito territorial (autonómico, provincial, comarcal y municipal) [arts. 3.1 i), 4 a), 5 a) y 6 b) de la Ley castellano-leonesa 14/2010, de 9 de diciembre]. Respecto a Cataluña, los municipios quedan habilitados para la “promoción y la protección de los recursos turísticos de interés municipal” y las comarcas para la “promoción de los recursos turísticos de la comarca” [arts. 68 a) y 70.1 d) y, en menor medida, arts. 9, 11, 27 y 66 de la Ley catalana 13/2002, de 21 de junio].

Por otro lado, una norma desarrolla los requisitos de infraestructura, seguridad y medio ambiente de los establecimientos de alojamiento turístico. En este sentido, los “Ayuntamientos o, en su caso, la Consejería competente en materia de turismo podrán”, en cualquier momento, *requerir de las personas titulares de los establecimientos turísticos la ejecución de obras de conservación y mejora* (art. 35.4 de la Ley andaluza 13/2011, de 23 de diciembre). A primera vista, estaríamos en presencia de una competencia indistinta, si bien volvemos a encontrarnos con el problema de la expresión “o, en su caso” (art. 35.4). Será el desarrollo reglamentario de la Ley el que deberá precisar este extremo. Asimismo, una norma construye una competencia indistinta en torno a la *comprobación de los requisitos que deberán cumplir los establecimientos de alojamiento turístico*. Esta actividad de comprobación se realizará por “la Consejería competente en materia de turismo, así como por los Ayuntamientos”. Sin embargo, se trata de una competencia indistinta bastante limitada ya que los ayuntamientos sólo podrán realizar esta actividad “al tramitar, en su caso, las correspondientes licencias urbanísticas o tras la recepción de la declaración responsable o comunicación previa” (art. 40.4 de la Ley 13/2011).

En torno a la *protección, la preservación y la conservación de los recursos turísticos*, la normativa sectorial construye una competencia indistinta de carácter simultáneo. No obstante, al igual que en otros supuestos no son competencias indistintas especialmente nítidas, ya que se hace preciso acudir a los listados de competencias de cada Administración, así como a otros preceptos de la normativa, para poder vislumbrar la existencia de competencias indistintas. En primer lugar, la norma catalana, declara que la protección de los recursos turísticos podrá ser objeto de planificación por las Administraciones competentes en la materia (art. 9.1 de la Ley catalana 13/2002, de 21 de junio). Además, estas mismas Administraciones tendrán que impulsar la creación, conservación y la mejora de los recursos turísticos (art. 11.1 de la Ley catalana 13/2002). Sabiendo que pueden hacer las Administraciones públicas competentes en materia de turismo quedaría por determinar que Administraciones son éstas. Así, serían Administraciones públicas competentes en esta materia: i) la Administración autonómica, ii) los ayuntamientos y iii) las Administraciones locales territoriales distintas de los ayuntamientos (art. 66.1 de la Ley catalana 13/2002). Además de esta atribución “amplia”, esta norma, al fijar las competencias de cada una de las Administraciones públicas, atribuye la protección de los recursos turísticos a la Administración autonómica y a los municipios [arts. 67.1 b y 68 a) de la Ley catalana 13/2002]. En segundo lugar, la Ley castellano-leonesa encarga la protección, preservación y conservación de los recursos turísticos a la Administración regional y a los municipios [arts. 3.1 b) y 6 a) de la Ley castellano-leonesa 14/2010, de 9 de diciembre]. En tercer lugar, los

⁸⁷¹ Arts. 4 h), 6.1 b) y, en menor medida, 21 de la Ley extremeña 2/2011, de 31 de enero y arts. 5.1 d) y 53 de la Ley vasca 6/1994, de 16 de marzo.

consejos insulares y los municipios serán competentes en todo lo relativo a la protección de los recursos turísticos [arts. 7 g) y 8 a) de la Ley balear 8/2012, de 19 de julio]. En cuarto y último lugar, en Extremadura, la protección de los recursos turísticos va a corresponder a la Administración regional, a las diputaciones provinciales y a los municipios [arts. 4 d), 5.1 a) y 6.1 a) de la Ley extremeña 2/2011, de 31 de enero].

También se establece una competencia indistinta simultánea en relación con las *funciones de información, asesoramiento y comprobación del cumplimiento de la legislación turística y de la relativa a la promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas*. Estas funciones recaen en la Administración de la Comunidad autónoma, las comarcas y los municipios (art. 77.1 del Decreto Legislativo aragonés 1/2013, de 2 de abril). No obstante, la referida norma, prácticamente a renglón seguido, lleva a cabo atribuciones concretas en relación con la inspección turística a favor de la Comunidad autónoma y de las comarcas (apartados segundo y tercero del art. 77). En todo caso, el ejercicio de estas competencias estará presidido por los principios de cooperación y coordinación interadministrativa (art. 77.1 de la norma aragonesa).

Finalmente, nos referiremos a distintos procedimientos autonómicos en los que existe una competencia indistinta en la iniciación.

En primer lugar, vamos a aludir al procedimiento de *declaración de territorio de actuación preferente*, que “podrá iniciarse a solicitud del ayuntamiento o ayuntamientos interesados mediante acuerdo de las respectivas corporaciones, o de oficio por la consejería competente en materia de turismo” (art. 25.1 de la Ley gallega 7/2011) y será resuelto por la Administración regional (art. 25.2).

En segundo lugar, la aprobación de los *Planes Estratégicos Comarcales de Ordenación de Recursos Turísticos* compete a la Comunidad autónoma [arts. 5.1 f) y 51.2 de la Ley vasca 6/1994, de 16 de marzo], si bien, los mismos “se impulsarán por el Departamento que tenga asignada la competencia en materia de turismo, o a instancia de los municipios afectados” [art. 51.3 de la Ley].

En tercer lugar, nos centramos en las *zonas turísticamente saturadas*. En relación con estas zonas, la Administración regional aprobará los Programas de Recualificación de Destinos (art. 14.1 de la Ley andaluza 13/2011, de 23 de diciembre), iniciándose el procedimiento para la aprobación de los mismos “de oficio o a solicitud de los municipios interesados” (art. 14.2). Del mismo modo, los planes de rehabilitación turística integral serán aprobados por la Administración insular (art. 77.3 de la Ley balear 8/2012, de 19 de julio), pudiéndose iniciar el procedimiento para la redacción de los mismos “de oficio o a instancia de los municipios interesados” (art. 77.4).

En cuarto lugar, la *declaración de un recurso turístico como esencial* es competencia autonómica [art. 67.1 e) de la Ley catalana 13/2002, de 21 de junio]. Pues bien, la iniciativa para que se produzca esa declaración corresponde tanto a los municipios, como a las comarcas [arts. 20.3, 68 b) y 70.1 a)]⁸⁷².

2.21. Urbanismo

La *iniciación de algunos procedimientos previstos en la normativa urbanística* se plasma en la normativa como competencia indistinta. Así, por ejemplo, la iniciación del

⁸⁷² Sobre el concepto de recurso turístico y de recurso turístico esencial: arts. 2 a), 4.1, 5.1 y 10.1 de la Ley.

procedimiento de aprobación o modificación de los planes generales se acuerda por el municipio, de oficio o en virtud de moción realizada por otra Administración pública territorial [art. 57 a) de la Ley madrileña 9/2001]. En Andalucía, la iniciación de los instrumentos de planeamiento, salvo los Planes Generales, se realiza de oficio por la Administración competente para su tramitación o a “requerimiento de cualquier otra Administración o entidad pública” [art. 32.1.1ª. b) de la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre]. En Galicia, se admite que la Administración autonómica pueda declarar la procedencia de la ordenación conjunta de un territorio que afecta a varios municipios; declaración que podrá adoptar, bien de oficio, bien a petición de todos o alguno de esos municipios (art. 82.1 de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre). En Castilla-La Mancha, en Murcia y en el País Vasco, la Administración autonómica, las diputaciones (únicamente en el caso del País Vasco) y los ayuntamientos podrán *formular y promover programas de actuación urbanizadora*⁸⁷³. También es indistinta en alguna Comunidad autónoma la iniciativa para la elaboración del *Plan de Ordenación Territorial*. Este Plan será elaborado por el departamento competente, de oficio o a propuesta de los ayuntamientos interesados (art. 36.1 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre).

La *elaboración de planes urbanísticos* también se construye como competencia indistinta. Al objeto de nuestro estudio distinguiremos aquellos supuestos en los que el mencionado plan afecte a un único municipio o a varios. En este sentido:

i) En la órbita estrictamente municipal, se admite que ciertos planes puedan ser elaborados por los ayuntamientos y otra u otras Administraciones. En Aragón, se hace referencia a esta competencia indistinta con los planes “independientes” (art. 62. 1 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio). En Castilla-La Mancha, se atribuye tanto a los municipios como al resto de las Administraciones públicas (art. 35 del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo). En Galicia y Murcia, se admite que los planes parciales, planes especiales, planes de sectorización y estudios de detalle puedan ser formulados, entre otros, por los ayuntamientos y por otros órganos competentes en materia urbanística⁸⁷⁴. En las Islas Canarias, los Planes Parciales de Ordenación, los Estudios de Detalle, así como los proyectos de urbanización y los proyectos de ejecución de sistemas, podrán ser formulados por cualquier Administración o persona pública [arts. 35.3, 38.3 y 41.3 c) del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, aprobado por el Decreto Legislativo canario 1/2000, de 8 de mayo].

ii) Los planes urbanísticos de carácter supramunicipal, más concretamente, los instrumentos de planeamiento de desarrollo que afecten a más de un municipio podrán ser elaborados por los ayuntamientos de común acuerdo o, en su defecto, por la consejería (art. 148 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo). De este modo, la intervención de la Administración autonómica tiene un carácter subsidiario.

La *emisión de algunos informes* puede corresponder a más de una Administración. El procedimiento general de otorgamiento de la licencia urbanística concluye con una resolución en la que se utilizará como motivación y justificación el informe técnico que se hubiese

⁸⁷³ Art. 110.5, letras a) y b), del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo; art. 199.1 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo —esta norma alude a los ayuntamientos y a cualquier otra Administración pública— y art. 157, letras a) y b), de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio.

⁸⁷⁴ Art. 83.1 de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre y art. 146, apartados 1 y 2, de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo —esta norma no hace referencia a los planes de sectorización—.

elaborado. Precisamente ese informe “podrá ser emitido alternativamente por técnicos municipales, de las Oficinas de gestión urbanística de las Diputaciones Provinciales...” (art. 176.4 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre). Esta competencia, como bien se encarga de precisar la norma, quedaría encuadrada en las competencias indistintas de carácter alternativa.

La recuperación del patrimonio arquitectónico y urbano, así como su revitalización social y económica, es la razón que justifica que los municipios y la Administración autonómica puedan establecer *Áreas de Rehabilitación Preferente*⁸⁷⁵. Además, se prevé que estas Áreas se puedan gestionar de distintas maneras, pudiéndose formalizar el correspondiente convenio administrativo [art. 167.4 a) de la Ley extremeña 15/2001]. Pues bien, la formalización de ese convenio se llevará a cabo “a iniciativa, indistintamente, de la Administración de la Comunidad Autónoma... o del Municipio” [art. 167.4 a) de la Ley extremeña 15/2001].

La iniciativa para la adopción de medidas legales en torno a las licencias que resulten sobrevenidamente disconformes con el planeamiento urbanístico es también una competencia indistinta. El ayuntamiento será el competente para declarar la disconformidad de las licencias y lo hará “de oficio o a petición de la Consejería competente” (art. 159 de la Ley madrileña 9/2001).

La iniciativa para la suspensión de licencias urbanísticas u órdenes de ejecución incompatibles con la ordenación urbanística se contempla por algunas normas como una competencia indistinta. Así, en Andalucía, el alcalde, “de oficio,... así como a instancia de la Consejería competente”, dispondrá la suspensión de la eficacia de una licencia u orden de ejecución cuando el contenido de esos actos constituya o legitime una infracción urbanística grave o muy grave (art. 189.1 de la Ley andaluza 7/2002). No obstante, sólo habrá competencia indistinta en supuestos tasados, ya que la consejería sólo podrá instar esa suspensión cuando concurren determinadas circunstancias fijadas normativamente⁸⁷⁶.

Asimismo, la *modificación y revocación de las autorizaciones y licencias otorgadas* en suelo rústico y en suelo de núcleo rural se configura como una competencia indistinta de carácter alternativa, ya que la consejería competente o el ayuntamiento podrán modificar o revocar esa autorización o licencia (apartado segundo de la disposición transitoria cuarta de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre).

Igualmente las normas desarrollan un régimen transitorio de edificación y uso en suelo urbanizable sin sectorizar (art. 101 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo). Asimismo, se contempla la obligación de suspender este régimen transitorio cuando se produzcan determinadas circunstancias. Pues bien, la competencia para acordar la *suspensión de este régimen transitorio* recae tanto en el ayuntamiento, como en el consejero competente en materia de urbanismo (art. 101.5 de la Ley murciana).

También nos detenemos en la competencia para dictar *órdenes de ejecución de obras de reparación, conservación y rehabilitación* de edificios y construcciones deterioradas o en condiciones deficientes para su uso. La norma general es que dichas órdenes se acuerden por las autoridades municipales. Sin embargo, hay un punto en el que convergen las competencias

⁸⁷⁵ Art. 141.1 del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo y art. 167.1 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre.

⁸⁷⁶ Arts. 188.1 y 189.1 de la Ley andaluza 7/2002. Existe un caso muy similar en el art. 184.1 del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, aprobado por el Decreto Legislativo canario 1/2000, de 8 de mayo.

municipales y autonómicas: en el supuesto de edificios o construcciones catalogados o declarados de interés histórico-artístico (art. 170 de la Ley madrileña 9/2001. En parecidos términos: art. 166.1 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre). Igualmente, en Galicia, el alcalde o el consejero autonómico competente podrá ordenar la ejecución de las obras necesarias que garanticen el deber de conservación en el caso en que los propietarios incumplan los deberes de conservación y rehabilitación (art. 203 de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre –este precepto regula las órdenes de ejecución en suelo rústico y de núcleo rural-). Más clara aún es la norma canaria. Los ayuntamientos y los cabildos insulares deberán dictar órdenes de ejecución de obras de reparación, conservación y rehabilitación de edificios y construcciones deterioradas o en condiciones deficientes para su uso efectivo (art. 157.1 del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, aprobado por el Decreto Legislativo canario 1/2000, de 8 de mayo). Aún hay más, ya que la Administración autonómica canaria podrá actuar cuando se trate de edificios declarados de interés histórico y artístico o en trámite de declaración. Por último, en las Islas Baleares, los consejos insulares y los ayuntamientos podrán ordenar, por motivos de interés estético y de conservación del patrimonio, la ejecución de obras de conservación, reforma de fachadas o espacios visibles desde la vía pública (art. 117.6 de la Ley balear 2/2014, de 25 de marzo).

Los *servicios de inspección urbanística* son un campo en el que puede hablarse de competencias indistintas, si bien, cada norma introduce diversos matices. Así, por ejemplo:

i) En la Comunidad autónoma de Aragón, los “municipios, las comarcas y la Comunidad Autónoma ejercerán la actividad de inspección” (art. 264.1 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio). La singularidad en este caso radica en la voluntad del legislador de encauzar la actuación inspectora de la Administración regional, que se encaminará a “defender los intereses urbanísticos supramunicipales e impedir cualesquiera actuaciones u omisiones que pudieran afectar a competencias que esta Ley atribuye a la Comunidad Autónoma” (art. 264.2 del Decreto Legislativo aragonés).

ii) En Cantabria, sólo puede hablarse de competencia indistinta en un ámbito muy específico. En efecto, la competencia para adoptar medidas en el caso de construcciones en suelo rústico que carezcan de la autorización autonómica “corresponderá, indistintamente, al Alcalde del municipio y al órgano competente de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo” (art. 209.1 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio). La adopción de dichas medidas deberá ser comunicada por la Administración que las adopte a la otra Administración (art. 209.1).

iii) En la Comunidad de Madrid, la Comunidad autónoma y los municipios tienen “plena competencia, en materia de inspección urbanística”, si bien habrán de desarrollar su actuación con la debida cooperación y coordinación (art. 191.1 de la Ley madrileña 9/2001). Si nos atenemos a la llamada que se hace a la coordinación, deberíamos inclinarnos por calificar este supuesto de competencia indistinta de carácter alternativo. La norma hace especial hincapié en que todos los ayuntamientos cuenten con, al menos, una unidad administrativa dedicada exclusivamente al ejercicio de estas funciones inspectoras (art. 191.3 de la Ley madrileña 9/2001). Precisamente, esta obligación ha sido objeto de diversas críticas. De una parte, por el coste, y, por otra, debido a que la norma no contemple fórmulas asociativas supramunicipales⁸⁷⁷. Además, COSCULLUELA apunta a que la norma incide en

⁸⁷⁷ Cit., F. García Rubio, “La protección de la legalidad urbanística”, pág. 886. Este mismo autor realiza diversas observaciones sobre la inspección urbanística municipal prevista en esta Ley en su obra *Manual de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, págs. 193-198.

aspectos organizativos que deben de entenderse de competencia municipal⁸⁷⁸. Por otro lado, BARCELONA LLOP ha incidido en el propio alcance de esta competencia por parte de la normativa madrileña. Denuncia, que si nos atenemos a lo establecido en el art. 190.2 de la Ley madrileña, la inspección urbanística no se contempla única o prioritariamente desde la perspectiva represiva, sino que se incorpora el enfoque preventivo⁸⁷⁹.

iv) En Navarra, el ejercicio de la inspección urbanística se encomienda a los ayuntamientos y a la Administración regional, si bien la intervención de ésta última se encaminará preferentemente a determinadas actuaciones (art. 197.1 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre).

El ejercicio de la *potestad sancionadora* se reconoce a los municipios y a la Comunidad autónoma, que son competentes para incoar e instruir los procedimientos para sancionar las infracciones urbanísticas (art. 231.1 de la Ley madrileña 9/2001). Se trata de una competencia indistinta alternativa y como tal la incoación acordada por una de estas dos Administraciones deberá ser notificada a la otra (art. 231.2 de la Ley madrileña 9/2001). No obstante, si ambas Administraciones hubieran iniciado el oportuno procedimiento, será el ayuntamiento el que continúe las actuaciones (art. 231.2), es decir, en caso de duplicidad de procedimiento, prevalece la actuación municipal. La potestad sancionadora municipal es más amplia o más reducida en función de la población de los municipios. Con carácter general, los municipios de hasta 50.000 habitantes únicamente podrán iniciar e instruir expedientes por infracciones leves y graves y los municipios de más de 50.000 habitantes serán competentes para tramitar expedientes sancionadores, no sólo por infracciones leves y graves [arts. 207 y 232.1. a) de la Ley madrileña], sino también por infracciones muy graves [arts. 207 y 232. 1. a) de la Ley madrileña]. En este orden de cosas, hay que destacar que diversos autores han visto en esta regulación una cierta desconfianza hacia los municipios⁸⁸⁰. Además, no faltan voces que consideran que esta solución adoptada es poco respetuosa con la autonomía local, proponiendo que a la Administración autonómica sólo se le permita instruir aquellos expedientes sancionadores referidos a infracciones de mayor gravedad, tal como sucede en la mayoría de las leyes urbanísticas⁸⁸¹ o que intervenga en casos de inactividad municipal⁸⁸². Otro punto disonante se sitúa en la resolución de estos expedientes sancionadores. Si la multa a imponer en el expediente tramitado por el correspondiente ayuntamiento excede de determinadas cuantías (que varían en función de la población del municipio), el expediente deberá ser resuelto por la Administración autonómica (art. 232.1 de la Ley madrileña 9/2001)⁸⁸³.

⁸⁷⁸ Cit., L. Cosculluela, “Infracciones y sanciones”, pág. 903.

⁸⁷⁹ Cit., J. Barcelona Llop, “Inspección urbanística”, págs. 869-870. Una explicación sobre esta circunstancia, en A. Menéndez Rexach y F. Iglesias González, *Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, pág. 213.

⁸⁸⁰ Cit., R. Galán Vioque, “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en Urbanismo”, pág. 420.

⁸⁸¹ Cit., R. Galán Vioque, “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en Urbanismo”, págs. 419-420

⁸⁸² En este sentido, A. Menéndez Rexach y F. Iglesias González, *Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, pág. 255.

⁸⁸³ De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, “la resolución sancionadora es en estos casos un acto de la Comunidad Autónoma a todos los efectos” (A. Menéndez Rexach y F. Iglesias González, *Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, pág. 256).

Sin abandonar el ejercicio de la potestad sancionadora, se admite que la Administración autonómica conozca de las infracciones cometidas en terrenos clasificados como suelo no urbanizable sin haber obtenido la oportuna autorización, “debiendo no obstante abstenerse de intervenir cuando el ayuntamiento haya tramitado el correspondiente expediente sancionador” (art. 220.1 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre⁸⁸⁴).

Los denominados “instrumentos de incidencia en el mercado inmobiliario” son otro ámbito en el que puede hablarse competencias indistintas. Por ejemplo:

a) Las leyes prestan especial atención a los *patrimonios públicos de suelo*⁸⁸⁵. La constitución, mantenimiento y gestión de esos patrimonios se configura como una competencia simultánea de la Comunidad autónoma y de los municipios⁸⁸⁶ y, en su caso, de las Islas (art. 97.1 de la Ley balear 2/2014, de 25 de marzo y art. 74.1 del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, aprobado por el Decreto Legislativo canario 1/2000, de 8 de mayo).

No obstante, la obligación de constituir este patrimonio público de suelo se reduce, en ocasiones, a aquellos municipios que reúnan una determinada característica; por ejemplo, que el municipio disponga de plan general de ordenación urbana (art. 103.1 del Decreto Legislativo aragonés).

La normativa vasca se desmarca de las restantes regulaciones. Se admite una competencia indistinta en relación con la constitución de patrimonios públicos de suelo. Sin embargo, esa constitución sólo será obligatoria para los municipios, mientras que será facultativa para la Administración autonómica y los órganos forales de sus territorios históricos (art. 111, apartados 2 y 3, de la Ley 2/2006, de 30 de junio).

Finalmente, hay que señalar que la doctrina no considera que se hayan alcanzado los fines perseguidos con estos patrimonios, razón por la que se ha considerado que son un instrumento ineficaz⁸⁸⁷ o, al menos, de eficacia discutible⁸⁸⁸.

b) Una competencia indistinta que se puede ejercer simultáneamente es la que se

⁸⁸⁴ Este artículo, en su redacción originaria, contemplaba la intervención autonómica como una actuación por subrogación en las competencias municipales. La redacción actual fue introducida por la Ley foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, que modifica la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

⁸⁸⁵ J. M. Souvirón Morenilla, “La distribución de las competencias urbanísticas en Andalucía: Reflexiones con ocasión de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo”, págs. 60-61, considera que la existencia de patrimonios públicos de suelo municipales y autonómicos supone un incremento del intervencionismo público y critica la ausencia de toda previsión para su mutua coordinación. Asimismo, critica el empleo de este mecanismo (pág. 98).

⁸⁸⁶ Art. 103.1 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio; art. 76.1 del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo; art. 86.1 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre; apartados 1 y 2 del art. 174 de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre; art. 173.1 de la Ley madrileña 9/2001; art. 227.1 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo y art. 160.1 del Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto.

⁸⁸⁷ Por todos, M. R. Alonso Ibáñez, “Patrimonios públicos de suelo”, pág. 658. En esa misma página se incide en la inutilidad práctica de los mismos. En esta línea, E. M. Álvarez González, “El nuevo destino del patrimonio municipal del suelo: ¿Una institución en riesgo de desaparición?”, págs. 123, 124, y 128, advierte que estos patrimonios se han convertido en una fuente de financiación habitual de gastos e inversiones municipales.

⁸⁸⁸ I. Lasagabaster Herrarte, “Intervención en el mercado del suelo”, pág. 783.

construye alrededor de los *derechos de superficie*⁸⁸⁹. La Comunidad autónoma y los municipios⁸⁹⁰, así como sus entes instrumentales (art. 113.1 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio), tienen la facultad de constituir derechos de superficie en terrenos de su propiedad y/ o en terrenos integrantes del patrimonio público de suelo.

c) Los *derechos de tanteo y retracto*⁸⁹¹ son objeto de competencias indistintas. Algunas disposiciones admiten que las transmisiones onerosas de ciertos bienes inmuebles (por lo general, bienes situados en zonas delimitadas por la Administración) queden sujetas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por parte de la Comunidad autónoma y de los municipios⁸⁹². Asimismo, en ocasiones, los titulares de estos derechos son, junto a los municipios y a la Administración autonómica, otras Administraciones, como los órganos forales (art. 125.1 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio). Sin embargo, a diferencia de lo que acontece en otros sectores, aquí la competencia indistinta no es subsidiaria, no se establece un orden preferencia, sino que se estructura como una competencia simultánea (ambas Administraciones pueden delimitar áreas de suelo en las que ciertas transmisiones quedarán sujetas a esos derechos de tanteo y retracto) o alternativa (el derecho lo ejerce una Administración o la otra). La excepción la encontramos en una norma que construye una competencia indistinta subsidiaria y hace dando preferencia a una Administración sobre otra. En unos casos, esa preferencia es a favor de la Administración municipal (art. 185, apartados 1 y 4, de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre) y, otras veces, a favor de la Administración autonómica (art. 187.1 de la Ley gallega).

Al margen ya de los “instrumentos con incidencia en el mercado inmobiliario”, algunas normas urbanísticas plantean lo que podríamos llamar un *régimen urbanístico simplificado*, pensado para los municipios pequeños (municipios de menos de dos mil habitantes). No obstante, se admite que por Orden del Consejero competente, que será adoptada de oficio o a iniciativa del correspondiente municipio, se exima a éste de acogerse al régimen urbanístico simplificado. Por tanto, la resolución es adoptada por la Administración autonómica, pero la iniciativa es una competencia indistinta [art. 284.2 y, por conexión apartados 1 y 3 del mismo precepto, del Decreto Legislativo aragonés].

Un penúltimo ejemplo lo encontramos en la facultad que tienen la Administración autonómica y los ayuntamientos de establecer convenios a los efectos de la *conformación progresiva de una red supramunicipal de alojamientos dotacionales* (disposición adicional

⁸⁸⁹ Véase el apartado quinto de la exposición de motivos de la Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, que justifica la supresión de la regulación de esta figura.

⁸⁹⁰ Exposición de motivos, II, apartado 4 y art. 77.1 de la Ley andaluza 7/2002; art. 80 del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo; art. 171.1 del Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto; art. 179 de la Ley madrileña 9/2001 y art. 236.1 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre.

⁸⁹¹ Véase el apartado quinto de la exposición de motivos de la Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, que justifica la supresión de la regulación de esta figura.

⁸⁹² Exposición de motivos, II, apartado 4, y art. 78.1 de la Ley andaluza 7/2002; art. 114.1 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio; art. 220.1 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo asturiano 1/2004, de 22 de abril; art. 173 del Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto; art. 186.1 de la Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo; art. 182.1 a) 1º de la Ley madrileña 9/2001 y art. 240.1 y, por conexión, art. 239.1 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre.

novena, apartado tercero, y, por conexión, arts. 17 y 81 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio).

Por último, en caso de incumplimiento de los plazos establecidos por el planeamiento para edificar, la Administración regional o el ayuntamiento respectivo podrán *expropiar los terrenos si los mismos están destinados a la construcción de viviendas protegidas por el plan general* (art. 189.3 de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre).

2.22. Vivienda

Las leyes sobre vivienda se caracterizan por una fuerte presencia de competencias indistintas. En principio, destacan las competencias simultáneas⁸⁹³ y las subsidiarias. Anticipándonos a lo que vamos a ver a continuación, podría dar la impresión de que los municipios tienen competencias trascendentales en este sector. Sin embargo, la realidad es bien diferente, de acuerdo con cierto sector de la doctrina⁸⁹⁴.

La Administración autonómica y la municipal tienen reconocida su condición de promotores sociales de vivienda [art. 51.2 a) de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre], pudiendo ser titulares de este tipo de viviendas, que adjudicarán conforme a un procedimiento público y reglado (art. 37.1 de la Ley murciana 6/2015, de 24 de marzo). La *promoción de viviendas protegidas de promoción pública* se podrá desarrollar, en el marco de la programación pública de viviendas, por la Administración autonómica y por las entidades locales⁸⁹⁵ -ayuntamientos, diputaciones, etc.-, así como por los organismos públicos o entidades que dependan de ellas⁸⁹⁶. Esta intervención pública en la promoción de viviendas podrá consistir en ejecutar directamente la construcción, en la adquisición de viviendas de nueva construcción o usadas o en la rehabilitación de viviendas (art. 16.1 de la Ley aragonesa 24/2003). Cómo puede observarse sería una competencia indistinta de naturaleza simultánea que se desarrolla en el marco de la “programación pública de viviendas”, lo que aproxima esta competencia a la idea de competencia que se ejercita “con sujeción” (*supra*, parte primera, capítulo segundo, 4). En este mismo sentido, la Ley foral obliga al Gobierno autonómico y a los ayuntamientos a *promover viviendas protegidas en el marco de programas específicos para la juventud* (art. 14.1 de la Ley foral 10/2010), estableciendo la norma una serie de parámetros que deberán de respetarse en esa actividad de promoción (art. 14 de la citada de la Ley foral). Finalmente, se admite que la Comunidad autónoma y las Administraciones públicas de ámbito territorial puedan promover viviendas en alquiler (art. 7.4 de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio).

Una vez más una competencia indistinta gira en torno al *derecho de tanteo y retracto*. En esta ocasión, se admite que la Administración autonómica y los entes locales podrán utilizar este derecho sobre las viviendas protegidas de promoción privada que se quieran transmitir. Sin embargo, se fija un orden de preferencia que, por su singularidad, pasamos a

⁸⁹³ En este sentido, la Administración autonómica y la local serán las encargadas de satisfacer el derecho a disfrutar de una vivienda y adecuada (art. 7.1 de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio).

⁸⁹⁴ M. Beltrán de Felipe, “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en Vivienda”, págs. 440 y 445, pone de relieve que las últimas leyes autonómicas de vivienda han limitado la autonomía local, reduciendo el espacio competencial de las políticas municipales de vivienda.

⁸⁹⁵ Esta promoción local de viviendas incluiría a las viviendas libres y las viviendas protegidas, tanto en venta como en arrendamiento (F. Iglesias González, *Administración Pública y Vivienda*, pág. 409).

⁸⁹⁶ Art. 7.1 de la Ley aragonesa 24/2003, de 26 de diciembre; arts. 42 y, en menor medida, 8 d) de la Ley canaria 2/2003, de 30 de enero; art. 44.2 de la Ley riojana 2/2007, de 1 de marzo y art. 54.2, letras a) y b), de la Ley valenciana 8/2004, de 20 de octubre.

explicar. Con carácter general, la preferencia la ostenta la Administración regional. Sin embargo, tendrá preferencia la Administración municipal o comarcal cuando se trate de viviendas de promoción privada concertada por un ayuntamiento o una Comarca (art. 29.1 de la Ley aragonesa 24/2003). Por tanto, se fija un régimen de preferencia mixto, en función del tipo de vivienda. En un sentido muy parecido, las provincias y los ayuntamientos podrán ejercer el derecho de tanteo y retracto sobre las viviendas que hubieran promovido. No obstante, si estas Administraciones no ejercitasen este derecho, deberán comunicarlo a la Administración autonómica, que lo ejercerá “en su sustitución” (art. 65.2 de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio).

La preferencia municipal en las competencias indistintas de naturaleza subsidiaria también está presente en otros muchos ámbitos, como por ejemplo:

- La *expropiación forzosa de viviendas de protección pública*. Las diputaciones y los ayuntamientos ostentan la competencia para expropiar las viviendas de protección pública que hayan promovido (art. 73.2 de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio). La referida competencia “corresponderá inicialmente a estos y subsidiariamente” a la Comunidad autónoma (art. 73.2 de la Ley vasca).

- *Conservación y puesta en valor del patrimonio edificado*. La Administración municipal o, en su defecto, la Comunidad autónoma está habilitada para la ejecución subsidiaria de las obras de conservación, mejora o rehabilitación del patrimonio edificado (art. 41.4 de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio). La duda que genera esta regulación es la interpretación que deba darse a la expresión “en su defecto”. Esta expresión nos obliga a preguntarnos si estamos ante una competencia indistinta o ante un caso de subrogación.

El establecimiento de *medidas de fomento* se atribuye a la Comunidad autónoma y a los ayuntamientos, llegándose a ejemplificar algunas de estas medidas⁸⁹⁷. En esta misma línea, las Administraciones públicas fomentarán la construcción, rehabilitación y reposición de viviendas protegidas, así como la adquisición de viviendas protegidas, mediante medidas fiscales, económicas, etc. (art. 38, apartados 1 y 2, de la Ley canaria 2/2003). El problema surge a la hora de dilucidar cuando estamos en presencia de Administraciones públicas competentes. En este caso, se enumeran como tales: i) la Administración autonómica, ii) los cabildos insulares, iii) los ayuntamientos, iv) el Instituto autonómico de la Vivienda y v) los Consorcios Insulares de Vivienda (art. 3 de la Ley canaria 2/2003). Por tanto, de acuerdo con lo analizado, estaríamos ante una competencia indistinta de carácter simultáneo.

Competencia indistinta es (en este supuesto, simultánea) la que se construye en torno a la *copropiedad de viviendas de promoción pública*. La Ley gallega contempla que la Administración autonómica o cualquier entidad local podrán establecer contratos de copropiedad con las personas adjudicatarias de las viviendas de promoción pública⁸⁹⁸.

Por último, la Ley catalana 18/2007, además de las competencias indistintas que ya se han analizado, contiene otras que no están previstas en las restantes leyes que regulan este sector. Por ejemplo:

⁸⁹⁷ Art. 37 de la Ley extremeña 3/2001, de 26 de abril. En parecidos términos, art. 42.1 y, más indirectamente, art. 41 de la Ley valenciana 8/2004 –ambos preceptos utilizan el término “entes locales”-.

⁸⁹⁸ Art. 51.1 de la Ley gallega 8/2012. La Ley catalana reconoce esta facultad, pero no a concretas Administraciones, determinadas nominalmente, sino a todas las Administraciones públicas (art. 71.4 de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre).

a) Tras la realización de una inspección se pueden adoptar *medidas provisionales*, cuya adopción compete a “la autoridad competente de la Generalidad o del ente local” (arts. 110 y 111 de la norma catalana).

b) La Comunidad autónoma y los entes locales deben impulsar políticas orientadas a erradicar las *situaciones sobreocupación de las viviendas*, debiendo aprobar programas de inspección y suscribir acuerdos de cooperación con los servicios de atención social (art. 43, apartados 1º y 6º).

c) Tanto los ayuntamientos, como la Administración autonómica, podrán construir y gestionar directamente las *viviendas dotacionales públicas*⁸⁹⁹ u otorgar un derecho de superficie o una concesión administrativa a terceros para que las construyan y gestionen (apartados 2º y 6º del art. 18 de la Ley).

⁸⁹⁹ El art. 3 j) define la vivienda dotacional pública.

CAPÍTULO QUINTO. LA PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS

1. Participación local en el ejercicio de competencias de otras administraciones públicas

1.1. Introducción

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado desde sus primeras resoluciones sobre la participación de las entidades locales en los asuntos públicos, destacando que la autonomía local supone el derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen, graduándose la intensidad de esa participación⁹⁰⁰. En este orden de cosas, la propia LBRL reconoce el derecho de los municipios “a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses” (art. 2.1), esto es, en todos los asuntos que afecten a la comunidad vecinal.

La cuestión no se resuelve garantizándose sin más la participación local, sino que es preciso que esa participación sea suficiente. Así, la intensidad de la participación se graduará en función de la relación existente entre los intereses locales y los supralocales que hay en cada materia⁹⁰¹ y esa intervención puede ir desde la decisión al mero informe en función del tipo de interés que esté presente⁹⁰². Por tanto, esa participación (y, por ende, la autonomía local) debe tener un contenido mínimo⁹⁰³. Precisamente la garantía institucional de la autonomía local busca preservar dicha autonomía frente al legislador⁹⁰⁴, que será al que, al fin y a la postre, le corresponde concretar las competencias de los entes dotados de autonomía⁹⁰⁵. La citada garantía institucional no asegura un contenido mínimo concreto o un ámbito competencial determinado, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar⁹⁰⁶. De este

⁹⁰⁰ STC 32/1981, de 28 de julio, recurso de inconstitucionalidad núm. 40/1981, F. J. 4º (RTC 1981/32). El Alto Tribunal ha reiterado esta doctrina en numerosas resoluciones [entre otras, SSTC 27/1987, de 27 de febrero, recurso de inconstitucionalidad núm. 11/1984, F. J. 2º (RTC 1987/27); 170/1989, de 19 de octubre, recurso de inconstitucionalidad núm. 404/1985, F. J. 9º, (RTC 1989/170); 40/1998, de 19 de febrero, recursos de inconstitucionalidad núms. 522/1993, 525/1993, 548/1993 y 551/1993, F. J. 39º (RTC 1998/40); 109/1998, de 21 de mayo, cuestiones de inconstitucionalidad núms. 1.576 y 2.567/1992; 1.404, 2.607 y 2.752/1993 y 399/1995, F. J. 2º (RTC 1998/109) y 159/2001, de 5 de julio, cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.140/1993, F. J. 4º (RTC 2001/159)]. Últimamente, STC 85/2013, de 11 de abril, recurso de inconstitucionalidad núm. 9451/2006, F. J. 5º (JUR 2013/143717). Este derecho a intervenir es la vertiente positiva de la autonomía local [STS, de 13 de julio de 1990, F. D. 3º (RJ 1990/6034) y L. Parejo Alfonso, “Autonomía Local, Régimen Local Básico y Reformas Estatutarias”, pág. 13].

⁹⁰¹ SSTC 32/1981, de 28 de julio, F. J. 4º (RTC 1981/32); 170/1989, de 19 de octubre, F. J. 9º (RTC 1989/170); 40/1998, de 19 de febrero, F. J. 39º (RTC 1998/40) y 51/2004, de 13 de abril, cuestiones de inconstitucionalidad núms. 946/1997, 3.475/1998, 4.837/1998 y 281/1999, F. J. 12º (RTC 2004/51). Un resumen de esta Jurisprudencia en la STC 252/2005, de 11 de octubre, cuestión de inconstitucionalidad núm. 950/1998, F. J. 4º (RTC 2005/252).

⁹⁰² En este sentido, véase: S. A. Bello Paredes, “La situación de las entidades locales en los Estatutos de autonomía reformados: especial referencia al marco estatutario de Castilla y León”, pág. 355 y L. Martín Rebollo, “Competencias de los entes locales”, págs. 158-159.

⁹⁰³ STC 170/1989, de 19 de octubre, F. J. 9º (RTC 1989/170).

⁹⁰⁴ STC 32/1981, de 28 de julio, F. J. 4º (RTC 1981/32).

⁹⁰⁵ Art. 25.3 LBRL y STC 4/1981, de 2 de febrero, recurso de inconstitucionalidad núm. 186/1980, F. J. 3º (RTC 1981/4).

⁹⁰⁶ STC 32/1981, de 28 de julio, F. J. 3º (RTC 1981/32).

modo, el legislador sectorial configura la participación municipal, debiendo respetar esa garantía, ese contenido mínimo o suficiente⁹⁰⁷, de forma que resultará inadmisibles una intervención inexistente o meramente simbólica que haga inviable la participación de los ayuntamientos⁹⁰⁸. Por tanto, una participación que no supere ese umbral mínimo supondrá una participación que no hace reconocible al municipio⁹⁰⁹ y, por el contrario, bastará con que se respete ese umbral mínimo, para que se considere la intervención municipal conforme a la garantía institucional⁹¹⁰. Respetado ese umbral mínimo, el legislador podrá ampliar la autonomía local. Se puede concluir que esa intervención municipal tendrá que suponer una participación real y efectiva⁹¹¹, que permita aflorar las posiciones de los entes locales.

Continuando con nuestra exposición, nos interesa conectar lo que hemos visto hasta ahora con las competencias propias de los entes locales. Hemos hablado en otro capítulo de las competencias exclusivas (*supra*, parte primera, capítulo segundo), que son aquellas que ejercita la entidad local, haciéndolas suyas y sin que exista intervención de terceros. De este modo, el municipio adoptará decisiones por sí mismo, esto es, sin ningún otro tipo de intervención jurídico-pública. Asimismo, ya hemos estudiado las competencias compartidas (*supra*, parte primera, capítulo tercero), en las que existe, con carácter general, una intervención ajena a lo largo del proceso decisorio municipal, que se puede materializar en algún trámite (audiencia, informe, etc.), en un control previo o *a posteriori*, etc. Pues bien, existe otra categoría de competencias municipales propias: la participación en el ejercicio de competencias estatales y autonómicas⁹¹². Se trata de supuestos en los que el municipio es el

⁹⁰⁷ STC 159/2001, de 5 de julio, F. J. 12º (RTC 2001/159). La STC 170/1989, de 19 de octubre, F. J. 9º (RTC 1989/170), apunta a que “[m]ás allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas”.

⁹⁰⁸ STC 170/1989, de 19 de octubre, F. J. 9º (RTC 1989/170). La STC 204/2002, de 31 de octubre, recurso de inconstitucionalidad núm. 1.251/1997, F. J. 13º (RTC 2002/204), declaró la inconstitucionalidad de un precepto de una ley estatal (relativo a obras de nueva construcción, reparación y conservación de aeropuertos) por no respetar la garantía institucional, al excluirse toda intervención municipal.

⁹⁰⁹ SSTC 159/2001, de 5 de julio, F. J. 4º (RTC 2001/159) y 51/2004, de 13 de abril, F. J. 12º (RTC 2004/51).

⁹¹⁰ El Tribunal Constitucional, al enjuiciar la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, consideró que la sustitución del control preventivo municipal por la emisión de un informe del ayuntamiento no excluye la intervención municipal y no supone, por ende, vulneración de la garantía institucional de la autonomía municipal [STC 40/1998, de 19 de febrero, F. J. 39º (RTC 1998/40)]. Se puede leer un comentario sobre esta resolución en T. Font i Llovet, “Reforma básica y desarrollo del Gobierno local: entre Estado y Comunidades Autónomas”, págs. 26-28 y en J. M. Alegre Ávila y G. Valencia Martín “Lo local y el Tribunal Constitucional”, págs. 216-218.

⁹¹¹ En idéntico sentido, M. Razquín Lizárraga, “Tribunal Constitucional y entes locales: la jurisprudencia constitucional sobre el régimen local”, págs. 283 y 289. Por otro lado, L. Tolivar Alas, “Servicios sociales locales: competencias propias e impropias”, pág. 22, denuncia una participación local en ocasiones testimonial.

⁹¹² J. M. Baño León, “La ordenación de las normas reguladoras del régimen local”, págs. 699-700 y F. Sosa Wagner, “La autonomía local”, pág. 3.219, califican la participación como competencia. Asimismo, la legislación sectorial i) ha reconocido la participación (especialmente la orgánica) como una competencia local o municipal (*infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1.2, 4.18.1 y 4.22.2), incluso como un derecho (*infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.18.2) o ii) ha declarado que la participación es un principio inspirador de la normativa y lo ha hecho, bien con carácter general (*infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.20) o bien en relación con la participación local (*infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.22 y 4.25). Por otro lado, la jurisprudencia ha realizado en no pocas ocasiones una cerrada defensa a favor de la participación local en las decisiones supralocales. Por ejemplo: SSTC, de 20 de febrero de 1998, recurso de apelación núm. 2620/1990, F. D. 4º y de 3 de abril de 1998, recurso de apelación núm. 1.346/1992, F. D. 6º b) (RJ 1998/3372).

titular de una competencia que va a consistir en participar en la formación de la voluntad del órgano competente para decidir, que siempre va a ser estatal o autonómico. Por tanto, podemos concluir que el municipio va a intervenir en algún órgano estatal o autonómico o en alguna fase de un procedimiento estatal o autonómico sobre el que debe decidir alguna de estas dos Administraciones⁹¹³.

No debemos olvidar que las Administraciones públicas no son entes separados y autosuficientes, sino que interactúan en un mismo espacio físico y de confluencia de intereses que no tienen que ser necesariamente contrapuestos, sino que, en muchas ocasiones, son complementarios⁹¹⁴. Las distintas Administraciones están obligadas a relacionarse desde el mismo momento en que intervienen en un sistema que debe funcionar de forma coherente y global, de forma que se potencien las relaciones interadministrativas y, sobre manera, la colaboración y la cooperación⁹¹⁵. Estaríamos dejando atrás la idea de que hay que otorgar a los municipios un conjunto de competencias en las que los intereses objeto de su gestión sean estrictamente municipales y que no trasciendan de ese ámbito, para pasar a una situación en la que el legislador otorgue al municipio la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones ajenas que, de una u otra formas, tengan relevancia para la comunidad municipal⁹¹⁶.

1.2. Concepto y fundamento

1.2.1. Concepto

Participar, en un sentido etimológico, supone tomar parte en un procedimiento, en un asunto, etc., encaminado, por lo general, a la adopción de alguna decisión⁹¹⁷.

La participación de los municipios en el ejercicio de competencias estatales o autonómicas supone bien la integración o inserción de los municipios en órganos colegiados estatales o autonómicos –lo que, como veremos, se conoce como participación orgánica-, bien la intervención local en procedimientos estatales o autonómicos –a la que se denomina, participación funcional-. Las competencias municipales no se concretan en facultades decisorias, sino en la intervención en órganos estatales o autonómicos que tienen naturaleza consultiva o deliberante o en procedimientos (estatales o autonómicos) en los que la resolución final corresponde al Estado o a la Comunidad autónoma. Por último, estas

⁹¹³ En este mismo sentido, L. Parejo Alfonso, “Las relaciones interadministrativas en el Régimen Local”, págs. 197-198; el cual concluye que la participación municipal es una competencia propia, aunque no decisoria.

⁹¹⁴ La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre competencias que se proyectan sobre el mismo espacio físico es amplísima, pudiéndose mencionar, entre otras muchas, la STC 227/1988, de 29 de noviembre, recursos de inconstitucionalidad núms. 824, 944, 977, 987 y 988/1985 y conflictos positivos de competencia núms. 995/1986 y 512 y 1.208/1987, F. J. 15ª (RTC 1988/227).

⁹¹⁵ El propio Tribunal Constitucional reconoce que la participación resulta necesaria como instrumento general de colaboración y coordinación entre planeamientos concurrentes [STC 227/1988, de 29 de noviembre, F. J. 20º a) (RTC 1988/227)]. T. Font i Llovet, “Algunas funciones sobre la idea de participación”, pág. 48, incide en que la participación, al fomentar la colaboración y la cooperación, permite superar la distribución del poder público estrictamente competencial, que remite a la idea de separación.

⁹¹⁶ T. Font i Llovet, “Algunas funciones sobre la idea de participación”, págs. 47-48.

⁹¹⁷ Al respecto: L. Olmo Fernández-Delgado, *Los Consejos Asesores Regionales y otros órganos de participación en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, pág. 28 y M. Sánchez Morón, “El principio de participación en la Constitución Española”, pág. 172.

competencias no se refieren estrictamente a asuntos locales, pero afectan a este tipo de entes⁹¹⁸. En todo caso, esa intervención no podrá afectar a la potestad de autoorganización⁹¹⁹.

Esa participación se produce por mandato del legislador, al entender éste que resulta precisa la presencia municipal y querer garantizar esa intervención. La regulación legal de esta participación dificulta la modificación o supresión de esa intervención local, algo que resulta más sencillo cuando esa regulación se contiene en normas infralegales. El problema radica cuando la ley se remite totalmente a un desarrollo reglamentario, siendo éste el que habrá de pronunciarse sobre cómo se plasma esa participación local. En todo caso, conviene subrayar que es la ley la que abre la puerta a esa participación municipal. Es una norma de rango legal la que permite a los municipios i) dirigirse a otra Administración e instarla a la iniciación de un procedimiento, ii) intervenir en un procedimiento administrativo ya iniciado o iii) incorporarse a un órgano colegiado.

1.2.2. Fundamento

La participación local en los procedimientos y órganos estatales o autonómicos es una realidad en la legislación sectorial. Ahora nos interesa detenernos en el fundamento de esta participación, las razones o argumentos que se pueden aducir a favor de esta participación. Se trata de encontrar una explicación a una tendencia legislativa dirigida a dar más protagonismo a las entidades locales en los procedimientos estatales y autonómicos. En este sentido puede hablarse de cuatro argumentos⁹²⁰: i) democracia participativa, ii) eficacia, iii) lealtad institucional y colaboración y iv) autonomía local

1.2.2.1. Democracia participativa⁹²¹

La participación se muestra como un medio idóneo para incrementar la legitimidad de las decisiones. Precisamente, el fenómeno de la participación se ha justificado en la crisis de la legitimación del poder basado únicamente en la representación parlamentaria⁹²². Así, se considera que una decisión participada reforzaría la decisión adoptada, de forma que estaremos, al menos en algunos casos, ante una decisión paccionada o pactada, casi “plurilateral”, y no ante una resolución adoptada en la soledad, de forma completamente unilateral. Con la participación no se discute el papel central de la Administración que adopta la decisión, sino que lo que se cuestiona es que lo haga sola. Se propugnan Administraciones abiertas y transparentes y se ponen en tela de juicio las Administraciones que, sin llegar a ser autócratas, viven cerradas en sí mismas o que adoptan posturas defensivas.

Una Administración que incorpora en sus órganos consultivos a las diversas opiniones existentes en un concreto campo de la acción pública debería i) conocer mejor la realidad

⁹¹⁸ T. Font i Llovet, “Las competencias locales”, pág. 90.

⁹¹⁹ E. Argullol, “La coordinación entre las Comunidades Autónomas y las entidades locales”, pág. 172.

⁹²⁰ Sobre esta cuestión resulta sobresaliente el trabajo de L. Medina Alcoz, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, págs. 50-68, texto que seguimos en no pocas ocasiones.

⁹²¹ A estos efectos, resulta obligado leer a L. Medina Alcoz, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, págs. 50-56, en el que nos basamos. J. J. Lavilla Rubira, Voz “Participación”, pág. 4.774, refiriéndose a la participación ciudadana, defiende que la misma permite un incremento de la legitimidad democrática de la actuación pública. Por otro lado, la STS, de 3 de abril de 1998, recurso de apelación núm. 1.346/1992, F. D. 7º (RJ 1998/3372), apunta a la “base democrático-participativa” de ciertos planes.

⁹²² T. Font i Llovet, “Algunas funciones sobre la idea de participación”, pág. 45.

sobre la que interviene, ii) debería despertar una mayor confianza e iii) debería incrementar la sensación de cercanía o proximidad de esa Administración.

Por consiguiente, la participación busca vincular a los grupos representativos de intereses sociales, políticos y económicos con la resolución que se pueda tomar. En este sentido, deben potenciarse las relaciones de las Administraciones públicas con los distintos grupos sociales, implicándolos en los procesos de toma de decisiones. Por ello, la adopción de decisiones no debe (aunque puede) realizarla cada Administración de forma autónoma, sin un consenso previo y sin haber mediado consulta alguna. Por el contrario, las decisiones deben tomarse una vez que han podido participar las personas y grupos interesados.

No obstante, no bastará con una participación más o menos formal de estos grupos representativos de intereses, sino que es imprescindible que se abra un debate real, serio y tranquilo. La razón de ser de la participación es la de mejorar y enriquecer los trabajos elaborados en el seno de la propia Administración.

A estas reflexiones hay que sumar el papel que juegan los municipios, no debiendo caer en saco roto el hecho de la legitimidad democrática directa de la que gozan los representantes locales. La Constitución precisa que los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio y que los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos (art. 140)⁹²³. De esta forma, resulta patente que las entidades locales son el nexo de unión entre los ciudadanos y la Administración estatal y autonómica o, como mínimo, son el nexo de unión más próximo. No se puede negar el hecho de que los municipios son la Administración más cercana a los ciudadanos, la que posee unos conocimientos más profundos de los problemas e inquietudes sociales. Por ello, la Administración local es la que mejor puede transmitir las aspiraciones reales de los vecinos en los procedimientos estatales o autonómicos en las que intervenga⁹²⁴. La Administración local debe facilitar y favorecer el conocimiento de aquellas cuestiones y problemas que se suscitan alrededor de una futura decisión, lo que va a ayudar a delimitar mejor los intereses generales.

Otro tema que conviene plantearse es si el fin último de esta participación local es la adopción de las decisiones más justas posibles o las más oportunas socialmente hablando (las aceptadas por el cuerpo social, adecuándose a las demandas sociales). Si nos atenemos a que la presencia de los entes locales parece encaminarse más bien a que se tenga en cuenta la posición de éstos, así como sus intereses, podría pensarse que esta participación local va a cristalizar más bien en la intención de que se adopten decisiones oportunas –adecuadas y respetuosas con los intereses locales-, más que resoluciones justas⁹²⁵.

Dicho esto, hay que dejar constancia del distinto interés que parece haber despertado la participación ciudadana en los procedimientos y órganos administrativos en comparación con la participación local en el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas. La Constitución muestra una gran preocupación por la participación de los ciudadanos (por

⁹²³ En una línea similar, el art. 3.2 de la Carta Europea de Autonomía Local. Sobre esta legitimidad democrática directa de las Administraciones locales: F. Velasco Caballero, “La planta local de España: criterios para la toma de decisiones”, págs. 32 y 40-42.

⁹²⁴ L. Morell Ocaña, *El régimen local español*, pág. 60, resalta que las Corporaciones locales pueden y deben ser transmisoras de lo que afecte a sus conciudadanos.

⁹²⁵ E. García de Enterría y T.-R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, pág. 89, se formulan esta pregunta en relación con la participación ciudadana, concluyendo que ésta responde a razones de oportunidad-inoportunidad. A. Garcés Sanagustín, “La participación en los servicios sociales”, pág. 128, declara que la participación es un instrumento destinado a alcanzar los valores que el ordenamiento jurídico y una sociedad razonablemente democrática han de perseguir.

ejemplo, arts. 9.2 y 23.1)⁹²⁶. También la doctrina ha prestado una especial atención a esta cuestión. Por el contrario, la Constitución no contiene ningún precepto que nos permita pensar que ha tenido en cuenta la participación local en el ejercicio de las competencias de otras Administraciones. La doctrina ha guardado silencio sobre esta cuestión, sin perjuicio de los recientes textos dedicados a la participación local a la luz de los nuevos Estatutos de autonomía y a la intervención de las entidades locales en los procedimientos de elaboración normativa⁹²⁷—por ejemplo, los trabajos de FONT, MEDINA o VILALTA—.

Finalmente, terminamos señalando que, en torno al concepto de democracia participativa, se pretende conseguir una mayor implicación de los entes locales en los procesos decisorios estatales y autonómicos. La consecuencia debería ser un fortalecimiento del Estado democrático. Cuestión distinta es si esa mayor involucración local se plasma en una verdadera y efectiva influencia local en las decisiones de las Administraciones territoriales superiores. A ello nos referiremos en las próximas páginas.

1.2.2.2. Eficacia⁹²⁸

Los poderes públicos precisan de la legitimidad que le presta el origen democrático del poder, pero también empiezan a necesitar de la legitimación que proviene de la eficacia en la resolución de los problemas sociales⁹²⁹. Actualmente, nuestra realidad administrativa está impregnada de términos como eficacia —entendida como efectiva consecución de objetivos prefijados— o eficiencia —que alude a la relación entre los factores o medios empleados y los objetivos alcanzados—⁹³⁰. Nuestra propia Constitución ha recogido el principio de eficacia como uno de los principios por los que se deben regir las Administraciones públicas a la hora de actuar (art. 103.1 CE). De este modo, la eficacia se convierte en un mandato que tiene a las Administraciones como destinatarias⁹³¹.

A la hora de relacionar la eficacia con la intervención de los municipios en los procesos decisorios de otras Administraciones, puede hablarse de dos planos. Por un lado, i)

⁹²⁶ Sobre los preceptos constitucionales que abordan la participación: P. González Mariñas “El reto de la participación ciudadana”, pág. 524 y J. J. Lavilla Rubira, Voz “Participación”, pág. 4.775.

⁹²⁷ En Italia viene funcionando, desde hace algunos años, un cauce orgánico para implicar a los entes locales y regionales en las tareas parlamentarias (Comisión Parlamentaria para Asuntos Regionales), órgano al que se le asignan poderes cercanos al veto (L. Medina Alcoz, “La distribución de competencias sobre entes locales en la República italiana”, pág. 321). Sobre esta misma cuestión: M. Vilalta Reixach, “La participación de las entidades locales en el ámbito normativo autonómico: el Proyecto de Ley sobre el Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña”, pág. 153.

⁹²⁸ Con más profundidad: L. Medina Alcoz, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, págs. 56-59. También resaltan la conexión entre eficacia y participación: M. Álvarez Rico, “Consideraciones en torno a los principios de organización de la Administración Pública en la nueva Constitución española”, pág. 403 y M. Sánchez Morón, “El principio de participación en la Constitución española”, pág. 196.

⁹²⁹ L. Parejo Alfonso, “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la administración pública”, pág. 16 y A. Pérez Calvo, “Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, págs. 468-469.

⁹³⁰ Sobre estos dos términos: E. López González, “Una aproximación de la Ciencia de la Administración al análisis conceptual del principio de eficacia como guía de acción de la Administración pública”, *in totum* y, en menor medida, L. Parejo Alfonso, A. Jiménez-Blanco y L. Ortega Álvarez, *Manual de Derecho Administrativo*, Volumen I, págs. 308-309.

⁹³¹ STC 178/1989, de 2 de noviembre, recurso de inconstitucionalidad núm. 272/1985, F. J. 3º (RTC 1989/178). Asimismo, STC 27/1987, de 27 de febrero, recurso de inconstitucionalidad núm. 11/1984, F. J. 2º (RTC 1987/27), defiende que la eficacia administrativa debe predicarse no sólo de cada Administración pública, sino del entero entramado de servicios públicos.

de la eficacia de la participación local en los procedimientos decisorios propiamente dichos y, por otro lado, ii) de la eficacia de la decisión adoptada, previa intervención municipal. En ambos planos, como veremos, los entes locales abandonan una cierta condición de sujeto pasivo y se convierten en un sujeto activo.

i) De acuerdo con lo dicho hasta ahora, a través de la participación se pretende que el fenómeno local y sus planteamientos puedan ser acogidos en las decisiones de las Administraciones superiores o, como mínimo, que esos planteamientos sean debatidos en profundidad y se pueda deliberar sobre su validez. La presencia de los entes locales en los procedimientos y en las estructuras organizativas debería permitir que se reduzca el margen de libre apreciación de la Administración estatal y autonómica⁹³². Igualmente, debería conducir a estas dos Administraciones a la adopción de decisiones que resulten más respetuosas y acordes con los intereses ajenos; es decir, se pretende que se puedan integrar las propuestas y sugerencias de los restantes actores. De acuerdo con lo señalado, debe considerarse seriamente que una participación bien articulada es una vía que puede resultar muy útil para disminuir la discrecionalidad administrativa⁹³³. En este sentido, se busca que, a partir del conocimiento adquirido en la fase de elaboración de una futura decisión, se logre un mayor acierto en la solución que se adopte. A tales efectos, se trata de abrir vías de diálogo, y, en la medida de lo posible, de consensuar y concertar; lo que va a redundar a favor de la eficacia y corrección de esas decisiones.

El problema para que esa participación resulte eficaz, es lo que podría denominarse “intensidad de la participación”. Una escasa participación resultaría contraproducente, pero también lo sería el lado contrario. En efecto, un exceso de participación resultaría algo sumamente negativo. Junto a la idea de la intensidad, encontraríamos el problema del momento en que debe producirse esa participación, ya que deberían evitarse las participaciones puntuales que se produzcan en estadios demasiado tempranos o muy tardíos. Una intervención en las fases iniciales del proceso decisorio podría resultar negativa, ya que terminaría siendo una participación poco influyente, que se realizaría sobre unos meros borradores de resolución. Igualmente, retrasar esa participación a las fases postreras del procedimiento decisorio, cuando, por decirlo de alguna manera, todo está hecho, puede terminar resultando un error –pensemos, por ejemplo, en los procesos de elaboración de planes-. En todo caso, la participación debe permitir que se puedan alcanzar conclusiones sobre la postura de los entes locales. Si esa participación tiene que ser puntual, debe asegurarse que se produzca en el momento adecuado; si, por el contrario, se prolonga en el tiempo, habrá que buscar la manera de que la misma sea realmente útil y que, en el caso de la participación orgánica, el número de representantes locales sea el adecuado, tanto cuantitativa, como cualitativamente. Íntimamente ligado a esta cuestión está el problema del plazo que se concede para esa participación. Pongamos un ejemplo. Otorgar un plazo muy breve para elaborar un informe sobre un plan o una disposición reglamentaria es abocar la participación al fracaso. Es decir, cada vez que se invite a un ente local a participar, debe concedérsele un plazo que haga factible una intervención útil y real, desechándose toda participación meramente formal o casi ficticia⁹³⁴.

⁹³² En este sentido, T. Font i Llovet y M. Vilalta Reixach, “Los órganos de participación local en las Comunidades Autónomas”, pág. 1.719.

⁹³³ J. M. Castellá Andreu, “La participación ciudadana en la Administración Pública”, pág. 40, afirma que a mayor grado de discrecionalidad en la actividad administrativa (y menos posibilidad de control), más necesidad de participación.

⁹³⁴ A. Pérez Moreno, “Crisis de la participación administrativa”, pág. 125 y ss., estudia el problema de la intensidad de la participación, trabajo al que nos remitimos.

Por último, el propio Tribunal Constitucional ha enfatizado la trascendencia de la participación en los procedimientos de elaboración de los planes, señalando que con ello se busca una integración de voluntades, lo que redundará positivamente en aras de la debida coordinación⁹³⁵. Por tanto, en este caso, se busca garantizar un mayor acierto en el plan que se llegue a aprobar.

ii) Asimismo, la participación local facilita la aplicación de la resolución adoptada. Esta participación es una garantía de una mejor aceptación y aplicación por parte de los entes locales de las decisiones ajenas en las que participa. Sabemos que los entes locales son, al fin y a la postre, entes que ejecutan un sinfín de decisiones adoptadas por Administraciones superiores. Si las entidades locales intervienen en los procesos de adopción de esas decisiones, será más fácil que se sientan comprometidos con esa resolución ajena. Del mismo modo, esa participación permitirá una decisión que se adapte mejor a las circunstancias de los municipios. Hay que pensar que a mayor implicación municipal, mayores son las posibilidades de éxito u operatividad de la decisión adoptada por otra Administración. Por tanto, la participación pone en evidencia la relación existente entre decisión y ejecución. La actividad ejecutiva conlleva la puesta en práctica de la decisión. La decisión es la actividad administrativa en la que la Administración que debe resolver va a elegir, entre distintas opciones, la que considera mejor para el fin propuesto. Por ello, la Administración local debe participar en el proceso encaminado a elegir una de esas alternativas.

Al final, la participación sería el camino que permitiría que las entidades locales asuman esas decisiones ajenas como “algo propio”. Quizás sea exagerado pensar que los entes locales se sientan corresponsables de esas decisiones, pero sí que noten que sus reflexiones han sido tenidas en cuenta. Igualmente, si esa participación es fructífera y la decisión adoptada no se ve como algo extraño, incluso como una resolución impuesta, parece obvio que los conflictos interadministrativos se deberían reducir. Aunque sólo sea por intentar disminuir las posibilidades de conflicto, así como las tensiones, la participación local estaría más que justificada. No obstante, la participación no sólo debe verse como un mecanismo realmente útil para prevenir conflictos, sino también como un medio que permite romper con el monopolio burocrático de la información y con el secretismo que tanto caracteriza a las distintas Administraciones.

Por tanto, se puede afirmar que el correcto (y, por ende, eficaz) funcionamiento del Estado autonómico depende en buena medida de “formulas racionales” de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación y acuerdo⁹³⁶.

En este binomio participación-eficacia podría intentarse dar un paso más, articulando mecanismos que obliguen a las Administraciones decisorias a acreditar los cambios que introduce como consecuencia de la intervención local y a justificar los motivos que le llevan a no atender las propuestas planteadas por las autoridades locales. Queda hecha la propuesta.

1.2.2.3. Lealtad institucional y colaboración⁹³⁷

⁹³⁵ STC 227/1988, de 29 de noviembre, F. J. 20º d) (RTC 1988/227).

⁹³⁶ STC 181/1988, de 13 de octubre, recurso de inconstitucionalidad núm. 209/1984, F. J. 7º (RTC 1988/181). En este mismo sentido, SSTC 204/2002, de 31 de octubre, recurso de inconstitucionalidad núm. 1.251/1997, F. J. 7º (RTC 2002/204) y 244/2012, de 18 de diciembre, conflicto positivo de competencias núm. 7.264/2003, F. J. 8º (RTC 2012/244).

⁹³⁷ Aborda esta cuestión con más detenimiento: L. Medina Alcoz, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, págs. 59-62. Sobre el principio de lealtad institucional: E. Albertí i Rovira, “La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre Administraciones”, págs. 127-128; S. Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público*

La participación local expresada en un procedimiento o en un órgano es también una expresión de la lealtad institucional. La lealtad institucional no es un principio que esté expresamente consagrado en nuestro texto constitucional, pero, sin embargo, va adquiriendo un notable protagonismo en nuestro ordenamiento jurídico. En esta línea, algunos Estatutos de autonomía aprobados en los últimos años aluden expresamente al principio de lealtad institucional (art. 90 del Estatuto de autonomía para Andalucía y art. 43.2 del Estatuto de autonomía de Castilla y León).

Este principio de lealtad se configura como una actitud esencial que debe presidir las relaciones interadministrativas y se concreta en la necesaria colaboración entre las distintas Administraciones públicas, así como en la obligación de facilitarse una completa información. Una de las consecuencias de este principio es, precisamente, la instauración de mecanismos de participación, consulta y negociación a la hora de adoptar decisiones concretas⁹³⁸.

Esta lealtad institucional resulta aún más imprescindible en un país como el nuestro, “compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía”⁹³⁹. La autonomía impide la jerarquía, dificulta el ejercicio de la tutela y fomenta la diversidad. De hecho, las Comunidades autónomas y los entes locales están legitimadas para desarrollar políticas propias porque no tienen por qué coincidir con las políticas estatales, si bien el principio de autonomía no podrá oponerse al de unidad⁹⁴⁰.

Sin embargo, el principio de autonomía no se puede traducir en una negativa de las Administraciones a las relaciones entre sí, ni en un aislamiento de las Administraciones en sus actividades, incluidos los procesos decisorios. Esas actividades no se pueden llevar a cabo sin la más mínima relación con las demás Administraciones. Es preciso potenciar la integración de subsistemas, asegurar la cohesión institucional y evitar la descoordinación entre las distintas instancias territoriales y la falta de coherencia por un mal entendido principio de autonomía.

Por tanto, resulta imprescindible que las relaciones interadministrativas adquieran un gran relieve. Es preciso poner en marcha diversos mecanismos que deberán ser respetuosos y compatibles con la autonomía que se ha reconocido a los distintos niveles de gobierno.

Fiel reflejo de esta idea son varios preceptos de la Ley 30/1992 (y también de la Ley 40/2015, de 1 de octubre) y de la propia LBRL. La primera de ellas, consagra que las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen, entre otros, por el principio de cooperación (art. 3.2 de la Ley 30/1992. En este mismo sentido, art. 3.1 de la Ley 40/2015)⁹⁴¹.

General, Tomo III, págs. 460-464 y F. Sosa Wagner y M. Fuertes López, “El principio de lealtad institucional”, *in totum*.

⁹³⁸ En este sentido, la STC 181/1988, de 13 de octubre, recurso de inconstitucionalidad núm. 209/1984, F. J. 4º (RTC 1988/181) y F. Sosa Wagner y M. Fuertes López, “El principio de lealtad institucional”, pág. 914. Igualmente, S. A. Bello Paredes, “La situación de las entidades locales en los Estatutos de autonomía reformados: especial referencia al marco estatutario de Castilla y León”, págs. 364-365 (citando a F. Sosa Wagner, “Administración local”, en *Derecho Público de Castilla y León*, Valladolid, Junta de Castilla y León y Lex Nova, 2008, pág. 650), se hace eco del significado de este principio, que supondría la búsqueda de acuerdos y la instauración de mecanismos de participación y consulta, adquiriendo una gran importancia en los casos en que se ejerciten competencias concurrentes.

⁹³⁹ STC 4/1981, de 2 de febrero, F. J. 3º (RTC 1981/4).

⁹⁴⁰ STC 4/1981, de 2 de febrero, F. J. 3º (RTC 1981/4).

⁹⁴¹ M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 266, destaca que los principios de cooperación y de lealtad constitucional no son términos coincidentes, ya que el segundo conlleva, comparativamente hablando, un *plus*, ya que tiene aparejados ciertos deberes recíprocos entre las Administraciones.

La propia LBRL establece que la Administración local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos (art. 10.1 LBRL). Es más, tanto la Ley 30/1992, como la LBRL, llegan a enumerar prácticamente los mismos principios para las relaciones interadministrativas (arts. 4.1 de la Ley 30/1992 y 55 LBRL. En un sentido muy parecido: art. 141.1 de la Ley 40/2015).

Uno de estos principios es el de “ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones” [arts. 4.1 b) de la Ley 30/1992 y 55 b) LBRL. En este mismo sentido: art. 141.1 b) de la Ley 40/2015]⁹⁴². Las Administraciones deberán valorar los intereses propios y los de las demás Administraciones a la hora de ejercer sus competencias, así como analizar el impacto de sus decisiones en las restantes Administraciones. De esta forma la participación se postula como un vehículo idóneo para poder conocer “la totalidad de los intereses implicados”.

Por tanto, la participación de los municipios puede traducirse en una importante fuente de información, gracias a los datos fácticos de los que dispongan o simplemente trasladando la posición de los mismos respecto de una cuestión⁹⁴³. En esta misma línea, hay que evitar a toda costa la falta de transparencia y la sensación de secretismo de la que hacen gala las Administraciones. En este punto, la participación debe encauzarse a facilitar un mayor control y a incrementar la transparencia en la gestión de los servicios públicos⁹⁴⁴.

1.2.2.4. Autonomía local⁹⁴⁵

La participación local es un mecanismo idóneo para ensanchar al ámbito de actuación local, que no queda ya reducido a la competencias exclusivas.

La autonomía local puede interpretarse como un elemento de garantía respecto de los poderes ajenos, ya que aseguraría una esfera de competencias propias, libre de injerencias e intromisiones. Pensemos que la propia Carta Europea de Autonomía Local se encarga de señalar que las “competencias encomendadas a las Entidades Locales, deben ser normalmente plenas y completas”, de modo que no podrán ser limitadas más que dentro del ámbito de la Ley (art. 4.4 CEAL). Sin embargo, entender la autonomía local de esta manera supone tener una visión defensiva de la misma, que no responde adecuadamente a la realidad. A día de hoy, deben adoptarse los medios precisos que permitan que los entes locales cuenten con una capacidad de representación ante las Administraciones territoriales superiores que van a adoptar decisiones que van a incidir en el ámbito local⁹⁴⁶. En ese sentido, la actual

⁹⁴² Sobre este principio: L. Parejo Alfonso, “Artículo 55”, págs. 1.404-1.405.

⁹⁴³ J. J. Lavilla Rubira, Voz “Participación”, pág. 4.774, apuesta por esta idea, si bien este autor se refiere a la participación ciudadana.

⁹⁴⁴ M. Sánchez Morón, “El principio de participación en la Constitución Española”, pág. 201, destaca la conexión entre participación y transparencia. Participar, dice, es, ante todo, estar informado.

⁹⁴⁵ Analiza este tema con mucho detalle: L. Medina Alcoz, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, págs. 62-68.

⁹⁴⁶ M. Razquín Lizárraga, “Tribunal Constitucional y entes locales: la jurisprudencia constitucional sobre el régimen local”, pág. 285 y L. Vandelli, “Prólogo”, pág. 25, apuntan esta misma idea y, en parecidos términos, J. Ferret Jacas, “La reforma de la Administración Local”, págs. 280-281, que defiende una garantía institucional en positivo. A estos efectos, resulta interesante ver el avance que han podido suponer algunos de los Estatutos de autonomía aprobados en los últimos años (al respecto: T. Font i Llovet y M. Vilalta Reixach, “Los órganos de participación local en las Comunidades Autónomas”, pág. 1.722 y ss.).

descentralización del poder público debe implicar también la apertura de nuevos canales de información y participación⁹⁴⁷.

Por tanto, la autonomía local no puede quedar reducida a un núcleo mínimo de competencias, sino que debe extenderse a la participación en el ejercicio de competencias de otras Administraciones. Sin embargo, el peligro es que las competencias exclusivas se terminen encauzando por esta vía de la participación, produciéndose un desapoderamiento o vaciamiento competencial, afectando de lleno al núcleo esencial de la autonomía local. Así, puede suceder que lo que hoy es una competencia exclusiva, mañana se convierta en la simple emisión de un informe⁹⁴⁸. Un segundo problema, ya apuntado, es que la participación quede en algo meramente formal, y que los entes locales carezcan de influencia real en la toma de decisiones de otras Administraciones. Hay que conseguir que esa participación de sus frutos en la decisión que adopte el Estado o la Comunidad autónoma, esto es, que la intervención municipal sea efectiva y no meramente formal⁹⁴⁹.

Asimismo, la participación se transforma en un medio de control político⁹⁵⁰, en un mecanismo preventivo con el que denunciar posibles vulneraciones de la autonomía local. La participación local permitiría vislumbrar aquellos aspectos de la futura decisión que puedan considerarse lesivos para los intereses locales. De este modo, la participación puede ser un medio eficaz, como ya señalamos anteriormente, para evitar conflictos y reducir la utilización de la vía judicial para dirimir diferencias que podrían haberse solventado previamente, a través de la participación local en el proceso decisorio [véase lo ya señalado en *supra*, parte primera, capítulo quinto, 1.2.2.2 ii)].

1.3. Tipos⁹⁵¹

1.3.1. Participación formal-Participación informal

La participación formal se canaliza a través de los mecanismos que contemplan las leyes procedimentales. Así, la Ley 30/1992 (y la Ley 39/2015, de 1 de octubre) materializa esta participación formal en la solicitud de inicio del procedimiento, en la audiencia, en la información pública, en las alegaciones y en los informes.

⁹⁴⁷ T. Font i Llovet y M. Vilalta Reixach, “Los órganos de participación local en las Comunidades Autónomas”, pág. 1.718.

⁹⁴⁸ Por ejemplo, determinadas obras públicas están exentas de obtener la oportuna licencia municipal, sustituyéndose esa competencia exclusiva por la emisión de un informe. A vuelo de pluma, otro caso similar puede ser el de las autorizaciones ambientales integradas. Al respecto, M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, págs. 387-388, expone algunos casos. Igualmente, T. Font i Llovet, “Las competencias locales”, pág. 90, y, este mismo autor, en “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio”, pág. 27, viene denunciando que “la sustitución de la decisión propia por la participación en la decisión ajena es una verdadera constante en el ordenamiento sectorial de los últimos años”.

⁹⁴⁹ En esta misma línea: T. Font i Llovet, “Las competencias locales”, págs. 90-91.

⁹⁵⁰ En este sentido: F. Velasco Caballero, “Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos de autonomía”, pág. 156.

⁹⁵¹ Sobre los tipos de participación, véase a J. Bermejo Vera, “La participación de los administrados en los órganos de la Administración pública”, págs. 642-646; a J. J. Lavilla Rubira, Voz “Participación”, págs. 4.776-4.777 y ss. y a L. Medina Alcoz, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, págs. 91-113. Los dos primeros autores analizan los tipos de participación desde el punto de vista de la participación ciudadana, si bien formulan algunas reflexiones que son extensibles a la participación local.

La participación informal parte de una idea: la intervención municipal no debe limitarse a los trámites de audiencias, informes, etc., previstos en las leyes procedimentales. En este sentido, deben implantarse otras fórmulas participativas de carácter informal, como las conferencias, reuniones, visitas, rondas de negociación, etc.⁹⁵²

1.3.2. Participación directa-Participación indirecta⁹⁵³

La participación directa supone que las entidades locales van a estar representadas por sí mismas. Esta participación directa es la más habitual en los procedimientos administrativos (por ejemplo, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1.1, 4.2.1, 4.4.1, 4.5.1, 4.9.1, 4.11.1, 4.12.1, 4.13.1, 4.14.1, 4.15.1, 4.16.1, 4.17.1, 4.22.1, 4.23.1, 4.24.1 y 4.25.1). Por ejemplo, el municipio que emite un informe en un procedimiento tramitado por la Administración estatal o autonómica será el concreto municipio que pueda resultar afectado por la resolución que se quiera adoptar. Sin embargo, la participación directa es infrecuente en la participación orgánica. Podrá hablarse, con propiedad, de participación directa en órganos colegiados cuando la norma contempla la participación de un concreto municipio (por ejemplo, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1.2, 4.3.2, 4.14.2, 4.15.2, 4.18.1 y 4.19.1); por ejemplo, el municipio que forma parte de los órganos de gobierno de un museo público o el ayuntamiento de una determinada localidad que forma parte del órgano de gobierno de un ente instrumental autonómico.

Dentro de la participación directa se va a distinguir, entre participación ordinaria y participación especial o extraordinaria⁹⁵⁴. La participación ordinaria se referiría a aquella que alcanza a todos los entes locales, sin hacer ningún tipo de diferencias; estando abierta de forma indiscriminada a la totalidad de entidades locales (por ejemplo, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.7—el número de vocales se distribuye por tramos de población-, 4.8 —se distingue, no obstante, entre vocales de ámbito rural y de ámbito urbano-, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14, 4.15 —el número de vocales se distribuye por criterios poblacionales y distribución geográfica- y 4.20). Por el contrario, la participación sería especial o extraordinaria cuando se privilegie a determinados municipios, en base a una condición singular, como ser el municipio que ostenta la capitalidad de la provincia o tratarse de un municipio que cuente con un conjunto histórico o que disponga de cuerpo de policía local (por ejemplo, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1, 4.3, 4.6, 4.7, 4.15 y 4.19).

Dicho esto, hay que introducir un importante matiz, ya que lo normal es que las leyes sectoriales atribuyan esa participación a las Administraciones públicas (territoriales o afectadas) o a los entes locales (por ejemplo, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1, 4.3, 4.4, 4.7, 4.10, 4.11, 4.12, 4.14, 4.16, 4.17, 4.19, 4.20, 4.22, 4.23 y 4.24), sin mayor precisión, y muy raramente a los municipios. En el supuesto en que dicha atribución se efectúe a favor de los entes locales, bastaría con canalizar la misma a través de las diputaciones provinciales

⁹⁵² Sobre la participación informal: M. Sánchez Morón, “El principio de participación en la Constitución Española”, pág. 198.

⁹⁵³ Sobre esta cuestión, véase: L. Medina Alcoz, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, pág. 97. Especialmente interesante (y acertada) es la reflexión que realiza en torno a la distinta legitimidad que ostentan los representantes autonómicos y los representantes locales, cuando ésta última representación la ostentan las asociaciones o federaciones de entidades locales. Por otro lado, la propia Carta Magna, en concreto en el art. 105 a), contempla la audiencia de los ciudadanos en los procedimientos de elaboración de ciertas disposiciones; audiencia que se puede desarrollar directamente o a través de organizaciones y asociaciones. En parecidos términos se expresa el art. 86.4 de la Ley 30/1992 y el art. 83.4 de la Ley 39/2015.

⁹⁵⁴ Al respecto, véase a L. Medina Alcoz, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, págs. 91-96.

para que se entendiera cumplida la obligación legal de permitir la participación de los entes locales.

Junto a la participación directa, encontramos la participación indirecta, que es la que se realiza vía asociaciones o federaciones de municipios. Esta participación indirecta es muy criticada por una parte de la doctrina, al entender que estas federaciones se comportan como auténticos *lobbies*⁹⁵⁵ o grupos de presión. El representante local que actúa en nombre de una de estas asociaciones o federaciones lo hace vinculado más bien a un mandato sindical (de responsabilidad sindical), que a una representación de carácter territorial⁹⁵⁶. No obstante, la jurisprudencia ha argumentado que la participación local indirecta en los órganos colegiados en nada incide en la posición constitucional de las entidades locales, cuya autonomía local no se ve afectada en manera alguna por semejante previsión⁹⁵⁷.

Pues bien, esta participación indirecta de las entidades locales tiene su reflejo en los Estatutos de autonomía aprobados en los últimos años. El Estatuto de autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) regula el “Consejo de Gobiernos Locales” (art. 85); el Estatuto de autonomía de Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril), el Consejo Local de Aragón (art. 86), y el Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio), una Comisión Mixta (art. 64.4). Estos órganos van a contar con representantes de las entidades locales. En relación con esta representación, sorprende que el Estatuto valenciano se incline por una concreta asociación representativa, esto es, la norma precisa quién es el interlocutor. En este sentido, nos parece más correcta la solución adoptada por el Estatuto aragonés, consistente en la intervención local a través de las distintas asociaciones representativas de las entidades locales que existan.

En los procedimientos administrativos que compete resolver al Estado o a las Comunidades autónomas, la excepción va a ser la participación indirecta (ejemplos de participación funcional indirecta los encontramos en *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1.1, 4.2.1, 4.3.1, 4.5.1, 4.8.1, 4.9.1, 4.11.1, 4.14.1, 4.16.1, 4.22.1, 4.23.1, 4.24.1 y 4.25.1). Por el contrario, la regla general en la intervención local en órganos colegiados va a ser la participación vía asociaciones o federaciones de entes locales (ejemplos de participación orgánica indirecta, a través de cualquier asociación o de una en concreto, los encontramos en

⁹⁵⁵ L. Medina Alcoz, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, pág. 53. A. Sánchez Blanco, “La participación como coadyuvante del Estado social y democrático de Derecho”, pág. 152, habla de “peculiar estructura asociativa”. Por otro lado, J. Junceda Moreno, “A propósito de las asociaciones de municipios”, pág. 361 y, por conexión, pág. 358, expone que estas asociaciones son una “nueva modalidad de huida del derecho administrativo”.

⁹⁵⁶ L. Medina Alcoz, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, págs. 49 y 53. Asimismo, R. Parada Vázquez, en “La Administración local en España”, págs. 64-65, y en “La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal”, págs. 14-15, considera que la Federación Española de Municipios y Provincias no es una corporación pública, sino un sindicato cuya misión es potenciar indefinidamente la autonomía local. L. Vandelli, “Prólogo”, pág. 33, denuncia que estas asociaciones son proclives a buscar canales directos de relación con el Estado, que buscan privilegiar modalidades de representación y colaboración fundadas en las asociaciones mismas, más que en formas de carácter institucional o electivo. T. Font i Llovet, “Las competencias locales”, pág. 90, pone en duda que estas asociaciones lleguen a representar “a las colectividades locales a quienes, formalmente, se les reconoce tal derecho de intervención”. Por el contrario, J. M. Rodríguez Álvarez, *Las Asociaciones de entidades locales en España*, resalta que la Federación Española de Municipios y Provincias es al mismo tiempo un movimiento corporativo y un representante de los intereses locales (págs. 228-234), que, en el año 2002, estaba presente en más de cincuenta órganos consultivos sectoriales de la Administración estatal (págs. 106, 108-130 y 415).

⁹⁵⁷ STC 214/1989, de 21 de diciembre, recursos de inconstitucionalidad núms. 610, 613, 617 y 619/1985, F. J. 29º b) (RTC 1989/214). La STS, de 2 de octubre de 1998, recurso de casación núm. 559/1991, F. D. 3º (RJ 1988/7633), reproduce este argumento.

infra, parte primera, capítulo quinto, 4.1.2, 4.4.2, 4.7.2, 4.8.2, 4.11.2, 4.13.2, 4.16.2, 4.17.2, 4.18.2, 4.19.1, 4.20.2, 4.21.2, 4.23.2 y 4.24.2).

Una última cuestión que nos parece de interés señalar es que existe lo que podríamos denominar sistemas mixtos, es decir, aquellos en que la participación, bien funcional, bien orgánica, se puede canalizar tanto directamente, como indirectamente. Por ejemplo, en algunos órganos colegiados se diferencia entre la representación de las capitales de provincia –que sería una representación directa extraordinaria- y la de los demás municipios –que, por lo general, será una participación indirecta- (véase algunos ejemplos en *infra*, 4.1.2, 4.3.2, 4.7.2, 4.14.2, 4.15.2 y 4.19.1).

1.3.3. Participación funcional-Participación orgánica

Esta clasificación es, sin lugar a dudas la que más predicamento tiene entre nuestra doctrina⁹⁵⁸.

La participación funcional se caracteriza por la intervención de las entidades locales en los procedimientos administrativos tramitados por las Administraciones públicas. Es evidente que la decisión del procedimiento administrativo corresponderá a otra Administración, pero se reconoce a las entidades locales su derecho a participar en esos procedimientos. Además, hay que señalar que esta participación se realiza sin necesidad de integrarse en el aparato administrativo de la Administración decisora como sucede en la participación orgánica. Se trata, por tanto, de una intervención de los entes locales desde fuera de la Administración que tramita el procedimiento; es un procedimiento que, por decirlo de algún modo, les resulta ajeno. Por otro lado, la legislación sectorial suele precisar el alcance o contenido de la intervención municipal (en relación con los informes, véase *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1.1.2, 4.4.1.2, 4.9.1, 4.11.1.2, 4.14.1.2 y 4.22.1.2; en relación con el trámite de información pública, véase, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.4.1.3 y en relación con el trámite de audiencia, véase, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.4.1.4).

La participación orgánica⁹⁵⁹ implica la integración de los municipios en órganos de otras personas jurídico-públicas. A nuestros efectos, supone la intervención de los municipios desde dentro de la organización estatal y autonómica y formar parte de los mismos por determinarlo así una norma estatal o autonómica. Por lo general, se trata de órganos colegiados (sobre los órganos administrativos, especialmente, los colegiados, véase, *supra*, parte primera, capítulo tercero, 3.3) integrados en el propio aparato administrativo, que carecen de personalidad jurídica propia y diferenciada de la Administración titular⁹⁶⁰.

Por tanto, la participación orgánica conlleva la intervención de las entidades locales en todos aquellos procedimientos que competan al órgano colegiado en el que estén integrados. De este modo, la Administración estatal o autonómica toma la decisión que estime oportuna, después de consultar con estos órganos colegiados.

Por último, la participación orgánica de los entes locales puede ser permanente o, si se prefiere, fija (véase algunos ejemplos en *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1.2, 4.2.2,

⁹⁵⁸ Sirva como ejemplo: E. García de Enterría y T.-R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, pág. 88 y ss.; J. J. Lavilla Rubira, Voz “Participación”, págs. 4.776-4.777 y L. Tolivar Alas, “Principio de participación”, págs. 956-958 [este autor, al igual que algunos otros, incluye también lo que denomina fórmulas cooperativas (págs. 958-959)]. Estos autores elaboran este tipo de participación desde la perspectiva de la participación ciudadana, si bien sus reflexiones pueden extenderse a la participación local. Por otro lado, los arts. 144 y 145 de la Ley 40/2015, enumeran técnicas de participación funcional y de participación orgánica.

⁹⁵⁹ L. Vandelli, “Prólogo”, pág. 26, no emplea el término “orgánica”, sino “estructurada”.

⁹⁶⁰ M. T. Carballeira Rivera, “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, pág. 62.

4.3.2, 4.4.2, 4.6.2, 4.7.2, 4.8.2, 4.11.2, 4.13.2, 4.14.2, 4.16.2, 4.17.2, 4.18.1, 4.20.2, 4.21.2, 4.24.2 y 4.25.2) o, raramente, circunstancial u ocasional (véase algunos ejemplos en *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1.2, 4.4.2, 4.11.2, 4.17.2 y 4.24.2).

A priori, resulta imposible determinar si es preferible un tipo de participación u otro⁹⁶¹. La participación funcional, formalizada en un informe o en el trámite de audiencia, permite un estudio detenido sobre las circunstancias que obran en un expediente, si bien se ha llegado a afirmar que participación vía audiencia supone tratar a los municipios como a cualquier otro particular o entidad representativa de intereses colectivos⁹⁶². La participación funcional debe ser una participación activa en el procedimiento y no puede quedar en algo formal. En este sentido, las alegaciones que el municipio formalice deben de ser ponderadas, es decir, razonablemente enjuiciadas y, en su caso, motivadamente descartadas [véase la propuesta que formulamos en *supra*, parte primera, capítulo quinto, 1.2.2.2 ii)]⁹⁶³. En cuanto a la participación orgánica, ésta fomenta el debate contradictorio, el contraste de ideas y la discusión abierta y es un canal institucionalizado de participación local, que no estaría necesariamente condicionada a la tramitación de un procedimiento. La doctrina ha subrayado los pros y los contras de la participación orgánica⁹⁶⁴. Entre las ventajas, hay que resaltar que las decisiones aparecen revestidas de una solidez de la que no gozan los órganos individuales, incapaces de asumir la pluralidad y diversidad propia de los órganos colegiados. De este modo, la participación orgánica se muestra como el medio más eficaz para conocer de forma rápida la pluralidad de intereses que inciden en un ámbito concreto. Sin embargo, los órganos colegiados plantean no pocos peros. Una de las principales desventajas es la falta de agilidad. A ello hay que sumar problemas derivados de su composición, la cual, o no resulta la adecuada o es excesivamente numerosa. Dicho esto, hay que aclarar que a día de hoy se contempla a los órganos colegiados más como una solución que como un problema; al menos, así debería entenderse si nos atenemos al considerable incremento de órganos colegiados al que venimos asistiendo en los últimos años. Este incremento se ha vinculado a los nuevos principios y valores introducidos por la Constitución y a la necesidad de dar satisfacción a las exigencias derivadas de la participación ciudadana, a la sumisión al ordenamiento jurídico y a la autonomía que la Constitución garantiza a las Comunidades autónomas y a las entidades locales⁹⁶⁵.

2. La participación funcional

2.1. Concepto y características de la participación funcional

La participación funcional, como sabemos (véase, *supra*, parte primera, capítulo quinto, 1.3.3), conlleva la intervención de las entidades locales en los procedimientos administrativos del Estado o de las Comunidades autónomas. Se reconoce a las entidades locales un derecho a participar en procedimientos, cuya resolución corresponderá al Estado o a las Comunidades autónomas.

⁹⁶¹ Se desprende de las palabras de L. Olmo Fernández-Delgado, *Los Consejos Asesores Regionales y otros órganos de participación en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, págs., entre otras, 40 y 304, que los procedimientos administrativos se caracterizan por la presencia de titulares de derechos o intereses específicos y los órganos por la presencia de titulares de derechos o intereses genéricos o amplios.

⁹⁶² *Cit.*, F. Velasco Caballero, “El estado de la autonomía local en 2007”, pág. 47.

⁹⁶³ J. M. Baño León, “La ordenación de las normas reguladoras del régimen local”, pág. 710.

⁹⁶⁴ J. M. Trayter Jiménez, “Los órganos colegiados en el momento presente”, págs. 304-305.

⁹⁶⁵ J. M. Trayter Jiménez, “Los órganos colegiados en el momento presente”, pág. 303.

Este derecho –así acabamos de calificarlo- tiene su reflejo en la propia Carta Europea de Autonomía Local, de acuerdo con la cual, las entidades locales deben de ser consultadas en los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente (art. 4.6)⁹⁶⁶.

En primer lugar, la Carta introduce un deber, el cual va a recaer sobre las Administraciones titulares de ciertos procedimientos, las cuales tendrán la obligación de consultar a las entidades locales. Junto a este deber, la norma pone el acento en un dato: esa participación irá encaminada a que puedan hacerse valer los intereses de la colectividad local. Finalmente, la Carta acota los casos en los que es precisa esa intervención; de una parte, los procedimientos en los que se adopta una decisión y, de otra parte, los planes y así se refleja en las leyes sectoriales (ejemplos de participación funcional en planes en *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1.1, 4.4.1, 4.7.1, 4.10.1, 4.14.1, 4.17.1, 4.20.1, 4.22.1 y 4.23.1. Ejemplos de participación funcional en decisiones en *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1.1, 4.4.1, 4.11.1, 4.12.1, 4.13.1, 4.14.1, 4.16.1, 4.20.1, 4.22.1 y 4.23.1).

Asimismo, la Carta apunta a que estas “consultas” deberán realizarse “en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de...” (art. 4.6). En este sentido, hay que recordar algo que ya dijimos: que la participación local no debe quedar en algo meramente formal, de cubrir el expediente, si bien, un exceso participativo tampoco será bueno para la defensa de los intereses locales [*supra*, parte primera, capítulo quinto, 1.2.2.2 i)]. Otro punto llamativo es el referido a que esa participación se realizará “en la forma apropiada”. Conviene traer a colación el resultado de contrastar el distinto papel que se concede a los informes emitidos por las distintas Administraciones en procedimientos que no les compete resolver. Al estudiar las competencias compartidas –sobre todo, en los procedimientos locales sujetos a informe estatal o autonómico-, tuvimos ocasión de manifestar la frecuencia con la que las Administraciones estatal o autonómica debían emitir informes vinculantes (*supra*, parte primera, capítulo tercero, 2.2). Pues bien, los informes vinculantes brillan prácticamente por su ausencia en la participación local en los procedimientos estatales o autonómicos (pueden consultarse los únicos ejemplos encontrados en *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.4.1.2 –se utiliza el término informe favorable-, 4.9.1, 4.11.1.2, 4.15.1.2 –se utiliza el término informe favorable-, 4.22.1.2 –se utiliza el término informe favorable- y 4.23.1.2). No defendemos su existencia, sino solamente dejar constancia de este contraste⁹⁶⁷. No está de más aprovechar este momento para preguntarse qué posibles repuestas podría orquestrar nuestro ordenamiento jurídico cuando el informe local se muestre contrario a una

⁹⁶⁶ Apunta A. Sánchez Blanco, “Identidad local e identidad del ciudadano”, pág. 34, que las propuestas de la Carta se orientan a conseguir el *continuum* funcional y estructural entre el poder local y el poder regional, lo que permitirá superar las técnicas de coordinación. Por otro lado, sobre la reivindicación en el seno de distintas instancias europeas (Consejo de Europa y Unión Europea) a favor de mecanismos de participación local: L. Medina Alcoz, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, págs. 70-74 y T. Font i Llovet y M. Vilalta Reixach, “Los órganos de participación local en las Comunidades Autónomas”, pág. 1.719.

⁹⁶⁷ Precisamente, T. Font i Llovet y M. Vilalta Reixach, “Los órganos de participación local en las Comunidades Autónomas”, pág. 1.721, señalan, en relación con los supuestos de participación local a través de informes no vinculantes, que no se han previsto mayores efectos jurídicos derivados de esa intervención. En ese sentido, uno de los votos particulares de la STC 204/2002, de 31 de octubre, recurso de inconstitucionalidad núm. 1251/1997 (RTC 2002/204), pone el acento en que si el informe no es vinculante, no puede hablarse de un mecanismo efectivo de control. Por último, puede resultar revelador el criterio que aporta la STC 191/1994, de 23 de junio, conflicto de competencias núm. 1519/1987, F. J. 4º (RTC 1994/191), según la cual los informes emitidos en un procedimiento ajeno, instrumentado ese informe como un mecanismo de cooperación, podrá tener carácter preceptivo, pero no vinculante (*vid.*, A. de Marcos, “Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación”, págs. 340-341).

futura decisión estatal o autonómica y, al no ser vinculante el mismo, la entidad territorial superior pueda adoptar la decisión que estime⁹⁶⁸, sin más reacción que el posible control judicial *a posteriori*.

2.2. Técnicas de participación funcional

La Ley 30/1992 regula el procedimiento administrativo, el cual se articula en tres fases: iniciación (arts. 68-73. Asimismo, véase, arts. 54-69 de la Ley 39/2015), instrucción (arts. 78-86. Asimismo, véase, arts. 75-83 de la Ley 39/2015) y terminación (arts. 87-92. Asimismo, véase, arts. 84-95 de la Ley 39/2015). De este modo, la participación local tendrá lugar en alguna de estas tres fases.

i) Primeramente, está, como dijimos, la iniciación⁹⁶⁹. Los procedimientos estatales o autonómicos podrán iniciarse a iniciativa de otros órganos de la misma o distinta Administración, entre los que estarían los entes locales⁹⁷⁰. En este sentido, la entidad local puede participar en el momento inicial del procedimiento, presentando una solicitud al Estado o a la Comunidad autónoma y esta solicitud puede dar lugar a que se inicie el correspondiente procedimiento.

ii) En segundo lugar, la participación puede ir referida a procedimientos ya iniciados. La instrucción persigue la determinación, conocimiento y comprobación de los datos sobre los que deba pronunciarse el órgano competente para resolver (art. 78.1). En esta fase deberán aportarse los conocimientos de todo tipo que sean posibles, con la intención de que la decisión que se adopte sea la más correcta posible. Las fórmulas empleadas para canalizar la participación local durante la instrucción del expediente administrativo son el informe (arts. 82-83)⁹⁷¹, la información pública (art. 86)⁹⁷² y la audiencia (art. 84)⁹⁷³, es decir, una participación que, al menos legalmente, se construye como una participación formal.

⁹⁶⁸ El caso contrario lo encontramos en Italia. Un dictamen negativo (o favorable, pero condicionado a la introducción de modificaciones) de la Comisión Parlamentaria para Asuntos Regionales, requiere que la Asamblea apruebe su iniciativa por mayoría absoluta. Sin esa mayoría, la Asamblea deberá atenerse al contenido del dictamen [L. Medina Alcoz, “La distribución de competencias sobre entes locales en la República italiana”, pág. 321 (nota 288)].

⁹⁶⁹ Al respecto, véase a: R. Fernández Montalvo, “Iniciación, ordenación e instrucción del procedimiento administrativo: la prueba. Participación de los interesados. Terminación: la resolución. Terminación convencional. Otros modos de terminación. Breve referencia a los procedimientos especiales. Recursos administrativos: concepto, clases y principios generales. Recursos ordinarios. Recurso de revisión”, en especial, pág. 725; A. Gallego Anabitarte y A. Menéndez Rexach, *Acto y Procedimiento Administrativo (Lecciones de Derecho Administrativo 2)*, especialmente pág. 146; E. García de Enterría y T.-R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, pág. 502; F. Garrido Falla y J. M. Fernández Pastrana, *Régimen Jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (un estudio de las Leyes 30/1992 y 4/1999)*, pág. 309; L. Morell Ocaña, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, pág. 250; R. Parada Vázquez, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudios, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, especialmente págs. 278-281; M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, en especial, pág. 496 y J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo II, pág. 46.

⁹⁷⁰ De la misma opinión es A. Fanlo Loras, “Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos: iniciación, ordenación e instrucción”, pág. 224.

⁹⁷¹ Sobre los informes, véase M. Beladiez Rojo, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, págs. 252-260; D. Blanquer, *Derecho Administrativo*, Volumen I (El fin, los medios y el control), págs. 374-377; J. M. Boquera Oliver, *Estudios sobre el acto administrativo*, 2ª ed., pág. 30; M. I. Cadenas García, “El procedimiento administrativo”, singularmente, págs. 1.148 y 1.152-1.156; C. Cierco Seira, en “Algunas reflexiones de los informes vinculantes”, *in totum* y en “Procedimiento administrativo y ejercicio de la función consultiva: sobre el concepto y régimen de los informes”, sobre todo, págs. 170-176; L. Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho*

Administrativo. Parte General, pág. 364; E. Desdentado Daroca, en “Artículo 82. Petición”, *in totum* y en “Artículo 83. Evacuación”, *in totum*; E. García de Enterría y T.-R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, págs. 510-511; F. Garrido Falla, “Informes y dictámenes en el procedimiento administrativo”, *in totum*; F. Garrido Falla y J. M. Fernández Pastrana, *Régimen Jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (un estudio de las Leyes 30/1992 y 4/1999)*, pág. 318; M. A. González Bustos, “El procedimiento administrativo”, pág. 229; F. González Navarro, “Los informes administrativos como actos de instrucción del procedimiento administrativo”, *in totum*; J. González Pérez, *Manual de Procedimiento Administrativo*, pág. 320; O. Herráiz Serrano, “La asunción por la legislación aragonesa de ordenación del territorio de la categoría de los informes determinantes para el Estado”, pág. 284 y ss.; J. J. Lavilla, “Administración consultiva”, *in totum*; L. Morell Ocaña, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, pág. 255; R. Parada Vázquez, en *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudios, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, págs. 290 y 300 y en *Derecho Administrativo*, Tomo I, pág. 213; J. A. Piqueras Bautista, “Instrucción del Procedimiento (Artículos 78 a 86)”, págs. 557-559; J. Rodríguez-Arana y M. A. Sendín, *Derecho administrativo español*, Tomo II (acto administrativo, procedimiento administrativo y revisión de la actuación administrativa), págs. 225 y 229; M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 505 y J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo II, pág. 64 y M. Vilalta Reixach, “La participación de las entidades locales en el ámbito normativo autonómico: el Proyecto de Ley sobre el Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña”, pág. 149. Entre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre informes, puede consultarse: SSTC 149/1981, de 4 de julio, recursos de inconstitucionalidad núm. 1689/1988, 1708/1988, 1711/1988, 1715/1988, 1717/1988, 1723/1988, 1728/1988, 1729/1988 y 1740/1988, F. J. 7º c) (RTC 1991/149); 77/1984, de 3 de julio, conflicto positivo de competencias núm. 250/1982, F. J. 2º (RTC 1984/77); 103/1989, de 8 de junio, recurso de inconstitucionalidad núms. 682/1984 y 683/1984, F. J. 7º (RTC 1989/103) y 46/2007, de 1 de marzo, recurso de inconstitucionalidad núm. 3.165/1999, F. J. 10º (RTC 2007/46). Asimismo, puede consultarse las SSTS, de 6 de junio de 1979, cdo. 1º (RJ 1979/2310); de 21 de mayo de 1980, cdo. 2º (RJ 1980/1869); de 21 de septiembre de 1981, cdo. 4º, (RJ 1981/3537); de 4 de junio de 1985, cdo. 1º (RJ 1985/3208); de 6 de marzo de 1989, F. D. 3º (RJ 1989/2168); de 6 de marzo de 1989, F. D. 3º (RJ 1989/2168); de 16 de abril de 1990, F. D. 2º (RJ 1990/2908); de 31 de enero de 1991, F. D. 3º (RJ 1991/1485); de 23 de abril de 1992, recurso de casación núm. 36/1985, F. D. 5º (RJ 1992/3840); de 1 de junio de 1992, recurso núm. 7/1990, F. D. 4º (RJ 1992/5511); de 11 de octubre de 1993, recurso número 2896/1991, F. D. 3º (RJ 1993/8103); de 19 de enero de 1996, recurso núm. 954/1992, F. D. 3º (RJ 1996/307); de 16 de junio de 1997, recurso de apelación núm. 11350/1991, F. D. 3º (RJ 1997/5048); de 13 de diciembre de 2001, recurso de casación núm. 5030/1995, F. D. 1º (RJ 2002/10669); de 18 de febrero de 2004, recurso de casación núm. 51/2000, F. D. 2º (RJ 2004/2487) y de 24 de mayo de 2005, recurso de casación núm. 2623/2003, F. D. 5º (RJ 2005/4413); así como la STSJ de Castilla-La Mancha, de 2 de julio de 1999, recurso contencioso-administrativo núm. 1237/1996, F. D. 4º (RJCA 1999/4907).

⁹⁷² Sobre el trámite de información pública, véase a C. Cierco Seira, *La participación de los interesados en el procedimiento administrativo*, singularmente, pág. 256; A. Gallego Anabitarte y A. Menéndez Rexach, *Acto y Procedimiento Administrativo (Lecciones de Derecho Administrativo 2)*, especialmente, pág. 155; J. González Pérez, *Manual de Procedimiento Administrativo*, especialmente, pág. 324; J. González Pérez y F. González Navarro, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, tomo II, págs. 2.207-2.208; R. Parada Vázquez, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudios, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, en especial, págs. 305-306 y J. A. Piqueras Bautista, “Instrucción del Procedimiento (Artículos 78 a 86)”, en especial, págs. 570-572. Entre la jurisprudencia, véase: SSTS, de 29 de noviembre de 1982, cdo. 3º (RJ 1982/7359); de 24 de octubre de 1984, cdo. 3º (RJ 1984/6193); de 4 de febrero de 1986, F. D. 3º (RJ 1986/1225); de 6 de mayo de 1986, F. D. 5º (RJ 1986/3047); de 13 de junio de 1988, F. D. 3º (RJ 1988/5334); de 28 de marzo de 1992, recurso núm. 2206/1990, F. D. 3º (RJ 1992/2466) y de 10 de febrero de 1997, recurso de apelación núm. 9496/1991 (RJ 1997/1087), así como la STSJ de las Islas Canarias, de 13 de mayo de 1999, recurso contencioso-administrativo núm. 1846/1996, F. D. 5º (RJCA 1999/1423).

⁹⁷³ El debate teórico que más puede interesarnos se centra en si el trámite de audiencia resulta suficiente como mecanismo dirigido a permitir la intervención municipal y si se garantiza que los municipios puedan defender sus intereses (al respecto, véase a F. Velasco Caballero, “El estado de la autonomía local en 2007”, pág. 46). Sobre el trámite de audiencia: A. Sánchez Blanco, “Sujetos, actores y factores en el procedimiento administrativo”, especialmente, pág. 177; M. I. Cadenas García, “El procedimiento administrativo”, sobre todo, págs. 1.164-1.174 y 1.191-1.211; C. Cierco Seira, “El principio de audiencia y contradicción”, de forma particular, págs. 327, 330-331; D. Blanquer, *Derecho Administrativo*, Volumen I (El fin, los medios y el control), especialmente, págs. 379-380; J. J. Díez Sánchez, *El procedimiento administrativo común y la doctrina*

Dicho esto, nos interesa hacer un par de precisiones sobre los informes (véase, *supra*, parte primera, capítulo tercero, 2.2).

En primer lugar, hay que advertir que la normativa sectorial contempla que los municipios emitan informes. El Tribunal Constitucional ha destacado que la atribución de una competencia a una Administración sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que otras Administraciones ejerzan otras competencias en ese espacio⁹⁷⁴. El informe se configura como un instrumento de preservación de las competencias de la Administración informante, de tal forma que se consiga la “acomodación o integración entre dos competencias concurrentes... que, partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico, y que están llamadas, por consiguiente a cohonestarse”⁹⁷⁵.

La legislación sectorial prevé pocos informes municipales vinculantes, siendo la mayoría de estos informes, no vinculantes.

Los informes vinculantes serán aquellos en los que el órgano administrativo competente para decidir está obligado a resolver en el sentido propuesto por el órgano informante⁹⁷⁶. El órgano que debe resolver no se va a poder apartar o separar del contenido del

constitucional, sobre todo, págs. 191-193 y 195; P. Escribano Collado, “Reflexiones sobre la indefensión en el procedimiento administrativo”, pág. 542 y ss.; E. Gamero Casado, “Omisión del trámite de audiencia y derecho a la tutela judicial efectiva”, especialmente, las págs. 113-114; E. García de Enterría y T.-R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, págs. 518-519; M. I. Jiménez Plaza, *El tratamiento jurisprudencial del trámite de audiencia*; R. Parada Vázquez, *Derecho Administrativo*, Tomo I, de forma particular, pág. 215; J. Meseguer Yebra, *El trámite de información pública en el procedimiento administrativo*, *in totum*; L. Parejo Alfonso, A. Jiménez-Blanco y L. Ortega Álvarez, *Manual de Derecho Administrativo*, Volumen I, singularmente, págs. 583-584; R. Parada Vázquez, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudios, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, especialmente, págs. 303-304; J. A. Piqueras Bautista, “Instrucción del Procedimiento (Artículos 78 a 86)”, págs. 561-566; F. Sainz Moreno, Voz “Audiencia del ciudadano”, *in totum*, E. Serrano Guirado, “El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo”, especialmente, págs. 137-142; J. A. Tardío Pato, “El principio constitucional de audiencia del interesado y el trámite del artículo 84 de la Ley 30/1992”, singularmente, págs. 93, 117-120 y 127 y ss. y, este mismo autor, en Voz “Audiencia”, *in totum*, y M. Vilalta Reixach, “La participación de las entidades locales en el ámbito normativo autonómico: el Proyecto de Ley sobre el Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña”, pág. 149. Entre la jurisprudencia, véase: SSTs, de 7 de abril de 1983, cdo. 2º, (RJ 1983/2071); 19 de enero de 1985, cdo. 1º de la sentencia del Tribunal Supremo y 2º de la sentencia apelada (RJ 1985/453); de 17 de abril de 1990, F. D. 3º (RJ 1990/3644); de 1 de julio de 1987, F. D. 2º (RJ 1987/5190); de 6 de abril de 1995, recurso de casación núm. 2361/1991, F. D. 2º (RJ 1995/3004); de 16 de noviembre de 1999, recurso de casación 7644/1993, F. D. 1º y 2º (RJ 1999/8960); de 12 de febrero de 2001, recurso de casación núm. 49/1994, F. D. 3º (RJ 2001/628); de 25 de febrero de 2003, recurso de casación núm. 6876/1999, F. D. 8º b), (RJ 2003/3632); de 26 de febrero de 2003, recurso de casación núm. 521/1998, F. D. 3º (RJ 2003/2332); de 11 de julio de 2003, recurso de casación para unificación de doctrina núm. 7983/1999, F. D. 2º (RJ 2003/5433); de 16 de marzo de 2005, recurso de casación núm. 2796/2001, F. D. 2º (RJ 2005/3264); de 16 de noviembre de 2006, recurso de casación núm. 1860/2004, F. D. 4º (RJ 2006/7783); de 9 de junio de 2011, recurso de casación núm. 5481/2008, F. D. 5º (RJ 2011/5165); de 7 de febrero de 2012, recurso de casación núm. 342/2008 F. J. 3º (RJ 2012/5327) y de 28 de junio de 2012, recurso de casación núm. 6556/2009, F. D. 2º (RJ 2012/7590).

⁹⁷⁴ STC 77/1984, de 3 de julio, conflicto positivo de competencias núm. 250/1982, F. J. 2º (RTC 1984/77),

⁹⁷⁵ STC 103/1989, de 8 de junio, recurso de inconstitucionalidad núms. 682/1984 y 683/1984, F. J. 7º (RTC 1989/103),

⁹⁷⁶ J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo II, pág. 64 distingue entre los informes vinculantes en un sentido estricto (obliga al órgano solicitante a atenerse a lo informado en todos sus extremos) y los informes obstativos (sólo vinculan en cuanto a la oposición o parecer negativo que puedan expresar, es decir, estaríamos en presencia de una especie de veto). El propio Tribunal Constitucional tiene dicho que un informe vinculante implica que los procedimientos administrativos “quedan condicionados y

informe y va a tener que adaptarse al mismo. Ello quiere decir que la voluntad de la autoridad que debe resolver resulta hipotecada por la voluntad del órgano emisor del informe, ya que el contenido del informe vinculante predetermina la resolución administrativa.

Se ha estudiado por la doctrina la razón de ser de estos informes vinculantes y se ha concluido que responden a la necesidad de un juicio técnico especializado o como cauce de coordinación, aspecto éste último que estaría muy presente en las relaciones interadministrativas. En este segundo caso, el informe permitiría integrar la opinión de la Administración informante en un procedimiento tramitado por otra Administración⁹⁷⁷.

Los informes no vinculantes son aquellos respecto de los cuales el titular de la competencia para resolver puede separarse, puede no adecuarse al criterio de la Administración informante. Esto es, las objeciones formuladas por la Administración informante –en este caso, la municipal– no vinculan a la Administración competente para decidir, la cual no tendrá que atenerse o ajustarse al informe. De este modo, el órgano decisor puede disentir de los informes no vinculantes y no seguir el parecer manifestado en los mismos, ya que este tipo de informes no sustituye a la voluntad originaria⁹⁷⁸. De esta forma, el órgano que resuelve habrá de tener en cuenta el contenido del informe, pero ponderará su peso conjuntamente con las alegaciones y pruebas que obren en el expediente⁹⁷⁹.

En segundo lugar, la legislación sectorial no siempre utiliza el término “informe”, sino que emplea los de dictamen o consulta (véase, entre otros ejemplos, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.11.2, 4.20.1, 4.23.13, 4.24.1.2 y 4.25.1.2). Los dictámenes quedarían dentro de este concepto “informe” por ser, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia, opiniones y juicios que se forman o emiten sobre algo. También las consultas quedarían englobadas dentro de los informes⁹⁸⁰. Si acudimos al Diccionario de la Real Academia, una de las acepciones de la palabra “consulta” es la de “parecer o dictamen que por escrito o de palabra se pide o se da acerca de algo”.

Antes de terminar estos breves comentarios sobre la fase de instrucción, conviene formular algunas observaciones sobre la audiencia. En primer lugar, la legislación sectorial no siempre emplea el término “audiencia”, sino el de “oído”. Teniendo en cuenta la vinculación existente entre este trámite de audiencia y el derecho a ser oído, hemos tratado como supuestos de audiencia a todos aquellos casos en los que la ley sectorial exige que la Administración municipal sea oída (por ejemplo, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.14.1.3, 4.22.1.3, 4.23.1.3, 4.24.1.3 y 4.25.1.3). En segundo lugar, se ha localizado un supuesto en el que el trámite de audiencia tiene una duración inferior a la prevista en la el art.

sometidos al informe” [STC, 46/2007, de 1 de marzo, recurso de inconstitucionalidad núm. 3.165/1999, F. J. 10º (RTC 2007/46)].

⁹⁷⁷ C. Cierco Seira, “Algunas reflexiones de los informes vinculantes”, págs. 237-245 (especialmente pág. 242).

⁹⁷⁸ J. Domper Ferrando, “Las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente”, pág. 850.

⁹⁷⁹ Del mismo modo se pronuncian F. Garrido Falla y J. M. Fernández Pastrana, *Régimen Jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (un estudio de las Leyes 30/1992 y 4/1999)*, pág. 318.

⁹⁸⁰ F. Garrido Falla, “Informes y dictámenes en el procedimiento administrativo”, pág. 20, al analizar los distintos tipo de informes, alude expresamente a los informes de garantía formal, que “son los verdaderos informes consultivos o, simplemente, consultas”. J. Rodríguez-Arana y M. A. Sendín, *Derecho administrativo español*, Tomo II (acto administrativo, procedimiento administrativo y revisión de la actuación administrativa), pág. 225, son de la misma opinión.

84.2 de la Ley 30/1992 –y en el art. 82.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre- (*infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.22.1.3).

iii) En tercer y último lugar, esta participación local puede ir referida a la fase de terminación del procedimiento, ya que el mismo puede concluir con una resolución fruto de un acuerdo, pacto o convenio⁹⁸¹.

2.3. La participación funcional en la LBRL: los artículos 58.2 y 62

La LBRL, a través de los arts. 58.2 y 62, intenta dar una solución a los supuestos de “imbricación de intereses diversos que se proyectan sobre el mismo territorio municipal”⁹⁸². Estos preceptos se pueden encuadrar dentro de la participación funcional, sin perjuicio de las observaciones que iremos haciendo.

El art. 58.2 se configura como una técnica de cooperación⁹⁸³ y distingue hasta un total de tres supuestos de participación funcional que se centran en la planificación⁹⁸⁴. El primero opera como una especie de principio general (apartado segundo del art. 58.2), el segundo se centra en un tipo concreto de plan (apartado tercero del art. 58.2) y el tercero en una situación específica vinculada al dominio público (apartado tercero del art. 58.2).

i) El principio general implica que las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados. Por tanto, la norma contiene una doble obligación. Por un lado, el deber de establecer mecanismos de participación a favor de las restantes Administraciones y, por otro lado, la obligación de no desconocer los intereses afectados⁹⁸⁵.

Desde la perspectiva municipal, este artículo contiene al mismo tiempo un derecho y una obligación. Cuando la Administración municipal elabora un plan, ésta tiene el deber de garantizar la participación de las “restantes Administraciones” cuyos intereses resulten afectados por el plan que se esté formulando. Por el contrario, si no es la Administración municipal la que está tramitando un plan, aquélla tendrá derecho a participar en el proceso de elaboración si sus intereses pueden resultar afectados⁹⁸⁶.

⁹⁸¹ Sobre la terminación convencional, véase a J. M. Baño León, “Terminación convencional del procedimiento”, *in totum*; D. Blanquer, *Derecho Administrativo*, Volumen I (El fin, los medios y el control), págs. 394-398; R. O. Bustillo Bolado, *Convenios y Contratos Administrativos: Transacción, Arbitraje y Terminación Convencional del Procedimiento*, especialmente las págs. 297-328; F. Delgado Piqueras, *La terminación convencional del procedimiento administrativo*, especialmente págs. 171-214; J. González Pérez, y P. González Salinas, *Procedimiento administrativo local*, Tomo I (Introducción y parte general), pág. 904; A. Menéndez Rexach, “Procedimientos administrativos: finalización y ejecución”, págs. 261-267 y J. M. Rodríguez de Santiago *Los convenios entre las Administraciones Públicas*.

⁹⁸² STC 51/2004, de 13 de abril, cuestiones de inconstitucionalidad núms. 946/1997, 3.475/1998, 4.837/1998 y 281/1999, F. J. 12º (RTC 2004/51).

⁹⁸³ M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, págs. 400-401.

⁹⁸⁴ M. A. Grifo Benedicto, *Las Entidades locales y las relaciones interadministrativas*, págs. 84-85, denuncia que la regulación de la participación funcional no debería estar ubicada en un precepto que, en su primer apartado, se dedica a la participación orgánica.

⁹⁸⁵ STC 159/2001, de 5 de julio, cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.140/1993, F. J. 12º (RTC 2001/159).

⁹⁸⁶ J. L. Rivero Ysern, “La cooperación interadministrativa local”, pág. 68, destaca que el carácter vinculante de los planes es lo que justifica la participación municipal en la planificación.

Por tanto, el precepto busca garantizar la presencia de las “restantes Administraciones”. Sin embargo, se deja total libertad al legislador sectorial para concretar los mecanismos a través de los cuales se va a articular esa intervención⁹⁸⁷. Doctrinalmente parece que se ha interpretado esta participación en los planes como un ejemplo de participación funcional. Sin embargo, las normas no siempre lo han plasmado de ese modo. En ocasiones, la legislación autonómica de régimen local admite expresamente que esa intervención se pueda canalizar a través de la participación orgánica [por ejemplo, Cataluña. Véase, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 2.4 i)]. Otro tanto puede decirse de la legislación sectorial. Ésta, al regular la participación municipal en la tramitación de planes de otras Administraciones opta, en ocasiones, por soluciones funcionales (audiencia y/ o informe. Véase, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1.1, 4.4.1, 4.7.1, 4.16.1, 4.17.1, 4.20.1, 4.22.1 y 4.23.1) y, en otras, se inclina por la participación orgánica, de tal modo que los entes locales forman parte de órganos colegiados estatales o autonómicos que informan planes [es muy habitual que los órganos del sector de los servicios sociales informen planes. Por ejemplo, art. 52.2 de la ley aragonesa 5/2009, de 30 de junio; art. 36 de la ley asturiana 1/2003, de 24 de febrero y art. 73 de la ley cántabra 2/2007, de 27 de marzo]. Por tanto, la LBRL no determina cuál debe ser la intensidad o la medida concreta en que se va a plasmar la intervención municipal, correspondiendo al legislador sectorial determinarlo⁹⁸⁸.

La participación, como hemos visto, tendrá un objetivo muy concreto: “armonizar los intereses públicos afectados”. Si estamos al significado del verbo armonizar, este término hace referencia a conseguir que no resulten discordantes dos o más partes de un todo que deben concurrir a un mismo fin. Así, el fundamento o razón última de esta participación lo deberíamos buscar en el deber de ponderación de los intereses que representan las demás entidades⁹⁸⁹, que aparece consagrado en los arts. 55 b) LBRL y 4 b) de la Ley 30/1992 [y también en el art. 141.1 b) de la Ley 40/2015].

Otra cuestión que puede generar cierta incertidumbre es el inciso inicial de este apartado, el cual comienza con un “[e]n todo caso”⁹⁹⁰. Queda la duda de si esa participación únicamente se producirá “en todo caso” y cuál es el significado que debe darse a esta expresión. El Diccionario de la Real Academia define “en todo caso” como una alocución que debe entenderse “como quiera que sea, o sea lo que fuere”.

ii) Junto a este principio general, el art. 58.2, tal como ya advertimos, se refiere a la participación municipal en los planes generales de obras públicas que les afecten. Su intervención se llevará a cabo “de conformidad con lo que disponga la correspondiente legislación sectorial”. Esta remisión al legislador sectorial ha sido objeto de una dura crítica doctrinal, al considerarse que el derecho de participación local es uno de los rasgos esenciales de la garantía constitucional de la autonomía local⁹⁹¹.

⁹⁸⁷ El hecho de que esa participación no quede asegurada en las leyes de régimen local, en beneficio de las leyes sectoriales, supone en palabras de L. Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución Española”, pág. 190, una fragmentación del régimen de la participación local y un vaciamiento del esquema establecido en garantía de la autonomía local.

⁹⁸⁸ STC 51/2004, de 13 de abril, F. J. 10º (RTC 2004/51). Esta resolución cita como mecanismos de participación a las audiencias, la participación en órganos mixtos y los informes. En esta misma línea, STC 159/2001, de 5 de julio, cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.140/1993, F. J. 12º (RTC 2001/159).

⁹⁸⁹ En este sentido, A. Menéndez Rexach, “La cooperación ¿un concepto jurídico?”, pág. 26.

⁹⁹⁰ L. Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución Española”, pág. 190, se ha eco de esta misma cuestión.

⁹⁹¹ Se hace eco de esta polémica: M. A. Grifo Benedicto, *Las Entidades locales y las relaciones interadministrativas*, pág. 85.

iii) Dicho esto, el legislador muestra su preocupación por un supuesto concreto: la determinación de usos y la adopción de resoluciones por parte de otras Administraciones públicas en materia de concesiones o autorizaciones relativas al dominio público que sea competencia municipal. En este caso singular, la Ley de bases sí que se preocupa en fijar como “requisito indispensable para su aprobación el informe previo de los municipios en cuyo territorio se encuentre dicho dominio público”. No obstante, y sin restar mérito a que se reconozca la emisión del informe como “imprescindible”, éste es únicamente preceptivo, pero en ningún caso vinculante. Además, la doctrina ha criticado duramente este supuesto, ya que la exigencia de un informe previo supone una degradación a mera participación de un ámbito de decisión inequívocamente municipal, como es la ordenación urbanística⁹⁹². Por tanto, estamos ante el único caso de los previstos en el art. 58.2 en el que se puede decir a ciencia cierta que la LBRL ha consagrado un mecanismo de participación funcional.

Analizado el art. 58.2 LBRL, resta examinar el art. 62 de esta misma norma⁹⁹³. El precepto se centra en actuaciones o procedimientos en los que la naturaleza de la actividad de que se trate “haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia”⁹⁹⁴. Delimitado el supuesto, la Ley de bases señala que las leyes sectoriales “asegurarán en todo caso, a las entidades locales” su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntos con la Administración del Estado o la Administración de la Comunidad autónoma correspondiente, atribuyendo a una de estas dos la decisión final. Por tanto, queda supeditada a una ley formal i) regular esa participación y ii) determinar la concreta técnica a través de la cual va a ser factible esa intervención⁹⁹⁵. De este modo, las técnicas de coordinación del art. 62 deben tener un soporte legal.

La norma impide que esa decisión final estatal o autonómica se adopte sin la previa intervención de la Administración municipal. El aspecto positivo es que se reconoce el derecho del municipio a intervenir. Sin embargo, será la norma sectorial estatal o autonómica, en función del propio sistema constitucional de competencias⁹⁹⁶, la que deberá precisar el contenido de esa intervención.

Además, la norma muestra su preocupación por fijar un límite a estas actuaciones o procedimientos integrados o conjuntos. En ningún caso, “estas técnicas podrán afectar a la

⁹⁹² *Cit.*, L. Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución Española”, pág. 190. Este autor llega a manifestar que esta previsión legal es una distorsión de la doctrina establecida en la STC 40/1998, de 19 de febrero.

⁹⁹³ La constitucionalidad de este precepto ha sido confirmada por la STC 214/1989, de 21 de diciembre, recursos de inconstitucionalidad núms. 610, 613, 617 y 619/1985, F. J. 22º (RTC 1989/214).

⁹⁹⁴ L. Morell Ocaña, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, pág. 245, resalta que este precepto no contempla un conflicto de intereses. Para M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 402, el fundamento de este precepto estaría en la interdependencia de los intereses locales y supralocales en muchas materias, interdependencia que hace difícil configurar un ámbito de libre actuación o decisión de las entidades locales, ya que la actuación local podría perturbar el ejercicio por otras Administraciones de sus propias competencias. Por otro lado, éste último autor cita como ejemplos encuadrables en este precepto a la autorización ambiental integrada y a la aprobación definitiva de los planes municipales (pág. 402).

⁹⁹⁵ En idéntico sentido, L. Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución Española”, pág. 194. Como bien apunta F. Sosa Wagner, en *Manual de Derecho Local*, pág. 160 y en “Los principios del régimen local”, pág. 247, el precepto “está animado de la mejor intención”, cuestión distinta, decimos nosotros, es que queda condicionado al desarrollo que del mismo haga la legislación sectorial.

⁹⁹⁶ STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. J. 22º (RTC 1989/214).

potestad de autoorganización de los servicios que corresponde a la entidad local”⁹⁹⁷. Esta potestad implica la capacidad de los entes locales para decidir cuál es la estructura organizativa que deseen adoptar para una eficaz realización de sus funciones. En este sentido, esta potestad permite crear, extinguir y modificar los órganos administrativos, ordenarlos jerárquicamente y determinar sus concretas funciones⁹⁹⁸.

Continuando con este mismo precepto debemos resaltar la poca coincidencia doctrinal en relación con su naturaleza. Se ha defendido que es un mecanismo de tutela o control⁹⁹⁹, una técnica de cooperación¹⁰⁰⁰, una técnica de coordinación, etc.¹⁰⁰¹

Asimismo, el precepto no está exento de otra polémica. Se ha manifestado por la doctrina que este precepto encierra un caso de desapoderamiento y desplazamiento de las entidades locales, las cuales, en lugar de una competencia para decidir, se encuentran con una simple facultad de intervención¹⁰⁰². En efecto, uno de los riesgos que encierra la participación es que las competencias exclusivas se transformen en competencias de participación, reduciéndose de este modo las competencias exclusivas de los municipios¹⁰⁰³.

2.4. La participación funcional en la legislación autonómica reguladora del régimen local

⁹⁹⁷ J. L. Rivero Ysern, “Fórmulas administrativas de cooperación intermunicipal”, pág. 675, ve dudoso que se respete la potestad de autoorganización “habida cuenta del sistema interrelacional y la utilización instrumental de las Corporaciones locales”.

⁹⁹⁸ E. Carbonell Porras, Voz “Órgano administrativo”, pág. 1.790.

⁹⁹⁹ E. Giménez i Corrons, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, págs. 110, 184-187 y 229, así como J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 335 y J. M. Díaz Lema, “El interés supralocal como medida de control sobre las entidades locales, en especial, en el ámbito urbanístico”, págs. 202-203. Este último autor llega a señalar que la generalización de las previsiones de este precepto podría tener como resultado una situación de virtual inconstitucionalidad (pág. 335). También parece decantarse por esta postura F. Lliset Borrell, *Manual de Derecho Local*, pág. 325, el cual considera que el supuesto que contempla el art. 62 es un caso de tutela en el que “la presencia de intereses locales debería, en principio, de ser fuente de competencia local decisoria y no meramente instrumental” (pág. 325).

¹⁰⁰⁰ M. A. Grifo Benedicto, *Las Entidades locales y las relaciones interadministrativas*, pág. 86 y ss. (especialmente pág. 90).

¹⁰⁰¹ Por todas: STC 331/1993, de 12 de noviembre, recurso de inconstitucionalidad núm. 1.051/1987, F. J. 5º A) (RTC 1993/331). Igualmente, no faltan resoluciones del Tribunal Supremo que ratifican esta consideración, como, por ejemplo: STS, de 18 de julio de 1997, recurso de apelación núm. 6.333/1992, F. D. 4º (RJ 1997/6123). Asimismo, A. Jiménez Blanco y Carrillo de Albornoz, “Las relaciones interadministrativas de supervisión y control”, págs. 597-598; R. Parada Vázquez, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudios, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, pág. 71; M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, págs. 401-402 y J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, tomo I, pág. 487. Este último autor considera que el art. 62 es el medio más enérgico de articular la coordinación (págs. 643-645), ya que se recurriría a él cuando los restantes mecanismos no resulten eficaces para lograr la debida coordinación. En contra, J. L. Rivero Ysern, “Artículo 62”, especialmente págs. 1.492-1.493).

¹⁰⁰² L. Morell Ocaña, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, pág. 245. Por otro lado, y con todas las cautelas posibles, un ejemplo de este vaciamiento competencial, en virtud del cual se transforman competencias exclusivas en técnicas de participación, lo vamos a encontrar en el caso de la sustitución de licencias municipales por un informe que aborde la conformidad de la obra prevista con el planeamiento municipal. Sobre esta cuestión: L. Martín Rebollo, “Competencias de los entes locales”, págs. 163-164 y F. Sosa Wagner, “Los principios del régimen local”, págs. 222-223.

¹⁰⁰³ J. L. Rivero Ysern, “Fórmulas administrativas de cooperación intermunicipal”, pág. 675, manifiesta que el art. 62 puede ser contrario a la autonomía local.

La normativa autonómica de régimen local contempla tres supuestos de participación funcional, que detallamos a continuación.

i) Planificación (véase, *supra*, parte primera, capítulo segundo, 4.3.4).

La norma catalana contempla que las Administraciones públicas que tengan atribuida la competencia de formulación y aprobación de los instrumentos de planificación tienen que asegurar la participación del resto de las Administraciones afectadas en el proceso de elaboración de los planes (art. 149.1 del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril). Esta norma está en la línea del segundo párrafo del art. 58.2 LBRL [*supra*, parte primera, capítulo quinto, 2.3 i)]. Lo realmente novedoso de esta ley es que aborda el medio a través del cual se puede desarrollar esta participación. Ésta podrá consistir en una audiencia, en la emisión de informes previos, en la intervención directa en la realización de los trabajos de elaboración de los planes o podrá articularse también de manera orgánica (art. 149.2 del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña). Obsérvese que la solución es muy abierta, dando pie a cuatro opciones, y que contempla los mecanismos más frecuentes a través de los cuales se instrumenta la participación local; admitiéndose, incluso, la sustitución de la participación funcional por la orgánica y la “intervención directa en la realización de los trabajos de elaboración de los planes”.

Por otro lado, en Aragón, encontramos una previsión específica que está en consonancia con el tercer párrafo del art. 58.2 LBRL [*supra*, parte primera, capítulo quinto, 2.3 iii)]. En este sentido, en los procedimientos relativos a concesiones o autorizaciones relativas al dominio público, la Administración autonómica, en el ejercicio de sus competencias, deberá solicitar el informe previo de los municipios en cuyo territorio se encuentre situado ese dominio público antes de resolver (art. 162.3 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón).

Por último, las entidades locales madrileñas participarán en la elaboración de los instrumentos de ordenación que les afecten [art. 119 b) de la Ley madrileña 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid].

ii) Procedimientos que se asemejan a lo previsto en el art. 62 LBRL (*supra*, parte primera, capítulo quinto, 2.3). La participación funcional de los entes locales va a consistir en la elaboración de un informe. La casuística es la siguiente:

- Las leyes autonómicas reguladoras del régimen local desarrollan lo que denominan procedimientos de gestión coordinada o actuaciones integradas¹⁰⁰⁴. Estos procedimientos o actuaciones tendrán su razón de ser en aquellos casos en que la naturaleza de una actividad pública hiciera muy difícil o inconveniente una atribución o asignación diferenciada y distinta de las facultades ejecutivas (en Aragón y Galicia) o decisorias (en Cataluña y Madrid) sobre una materia. Pues bien, las leyes sectoriales reguladoras de la acción pública podrán integrar el ejercicio de las atribuciones o funciones de los entes locales en actuaciones o procedimientos de gestión coordinada o conjunta con la Administración de la Comunidad autónoma. En este caso, la resolución final corresponderá a esta última -con algún matiz muy importante, en la Comunidad de Madrid-, pero será necesaria la intervención de la entidad local afectada (mediante el trámite de informe previo,...), de conformidad con lo establecido por la correspondiente ley sectorial.

¹⁰⁰⁴ Art. 162.1 de la Ley de Administración Local de Aragón; art. 152 del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña; art. 209 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia y art. 122.1 de la Ley de Administración Local de la Comunidad de Madrid.

- La Administración local y la autonómica podrán suscribir acuerdos para el establecimiento de procedimientos de gestión coordinada, en relación con la obtención por los particulares de autorizaciones, licencias o permisos. El procedimiento de gestión coordinada comportará la reducción de las diversas autorizaciones administrativas a una única de la Administración autonómica o municipal. En estos supuestos, la Entidad a la que no le corresponda la adopción de la decisión final deberá informar con carácter previo –preceptivo y vinculante, en el caso de la Comunidad de Madrid- sobre los aspectos relacionados con sus propias competencias [art. 162.2 de la Ley de Administración Local de Aragón; arts. 119 e) y 122.2 de la Ley de Administración Local de la Comunidad de Madrid].

iii) Por último, la norma madrileña admite un tercer escenario, según el cual, las entidades locales participarán en la elaboración de normas que les afecten [art. 119 b) de la Ley madrileña 2/2003], aunque no se concreta el mecanismo para hacer efectiva esa participación.

3. La participación orgánica

3.1. Concepto

La participación orgánica, como ya nos consta (*supra*, parte primera, capítulo quinto, 1.3.3), implica la integración de las entidades locales en órganos de la Administración estatal o autonómica e introducir los intereses locales en estos órganos.

3.2. La cooperación orgánica: el artículo 58 LBRL

La promulgación de la Constitución ha llevado aparejado que el principio de jerarquía y de tutela hayan pasado a un segundo plano en el ámbito de las relaciones interadministrativas, algo que resulta aún más patente en las relaciones entre las entidades locales y las Administraciones territoriales superiores.

Actualmente la cooperación es la norma que rige esas relaciones y la coordinación vendría a configurarse como una excepción, siendo posible acudir a la coordinación cuando la cooperación resulte un medio insuficiente o inadecuado (sobre coordinación y cooperación, *supra*, parte primera, capítulo segundo, 4.2 y parte primera, capítulo segundo, 3.2). Sin entrar en demasiados detalles, coordinación y cooperación “se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación,...”¹⁰⁰⁵. Dicho esto, hay que incidir únicamente en las claras diferencias entre una y otra. La cooperación lleva implícita la idea de voluntariedad¹⁰⁰⁶ e igualdad¹⁰⁰⁷. Por el

¹⁰⁰⁵ STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. J. 20º f) (RTC 1989/214).

¹⁰⁰⁶ En este sentido, M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 266. Por contra, E. Alberti i Rovira, “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, pág. 157; A. de Marcos, “Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación”, págs. 308-309; A. Descalzo González, “La cooperación bibliotecaria”, págs. 369 y 373 y L. Morell Ocaña, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, págs. 274-275 y 286-289, distinguen entre la cooperación voluntaria y la cooperación forzosa o no voluntaria. Por otro lado, M. A. Grifo Benedicto, *Las Entidades locales y las relaciones interadministrativas*, pág. 305, propone una revisión de las relaciones interadministrativas de modo que los mecanismos de cooperación sólo sean voluntarios en su origen y no durante toda su vida.

¹⁰⁰⁷ Así lo apunta A. de Marcos, “Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación”, pág. 267 y M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 266. Finalmente, A. Menéndez Rexach, “La cooperación ¿un concepto jurídico?”, además de destacar la idea de igualdad (pág. 18), resalta que la

contrario, como es sabido, la coordinación se caracteriza por la imposición y la coactividad, así como por el poder de dirección del ente que coordina¹⁰⁰⁸. Además, también se diferencia la cooperación de la coordinación en función de los medios de atribución. La coordinación tiene que estar expresamente atribuida¹⁰⁰⁹. Por el contrario, la cooperación, al igual que la colaboración¹⁰¹⁰, se considera como un principio inherente a un Estado descentralizado como el nuestro¹⁰¹¹. En todo caso, la jurisprudencia ha establecido algún límite a la cooperación. En concreto, se ha señalado que la cooperación de las distintas Administraciones públicas no “puede producirse con infracción de los postulados constitucionales y los condicionamientos impuestos por el propio ordenamiento jurídico, especialmente en lo que se refiere al diseño de las respectivas competencias”¹⁰¹².

La LBRL contempla diversos medios de cooperación, pudiéndose diferenciar entre técnicas funcionales y orgánicas. El art. 57 contiene lo que podríamos calificar como técnicas funcionales y el precepto siguiente las orgánicas¹⁰¹³ (dicho sea con los matices que se derivan de lo que ya hemos comentado del art. 58.2 y de las novedades que sobre el consorcio ha introducido la Ley 27/2013 en los apartados 2º y 3º del art. 57). Hay que advertir, no obstante, que el art. 58.1 señala que estos órganos se podrán crear “para la coordinación administrativa”. El Tribunal Constitucional aclaró que, a pesar de la dicción literal de la

cooperación implica una colaboración en una actividad ajena, sin ser protagonista (pág. 18) y sin que se reduzca la capacidad de decisión (pág. 40 y ss. y 49).

¹⁰⁰⁸ A. Descalzo González, “La cooperación bibliotecaria”, pág. 369, considera que lo determinante a la hora de distinguir la cooperación y coordinación no está en la confrontación entre voluntariedad e imposición, “sino en el dato de que en las relaciones de cooperación las Administraciones conservan el margen de decisión que exista en su propia esfera competencial mientras que, por el contrario, en las relaciones de coordinación la decisión final resulta compartida o, en su caso, se atribuye a una de las Administraciones”.

¹⁰⁰⁹ La STC 227/1988, de 29 de noviembre, recursos de inconstitucionalidad núms. 824, 944, 977, 987 y 988/1985 y conflictos positivos de competencia núms. 995/1986 y 512 y 1.208/1987, F. J. 2º (RTC 1988/227), exige un título competencial específico de coordinación y no admite una genérica potestad de coordinación.

¹⁰¹⁰ En este sentido el Alto Tribunal, desde un primer momento, consideró que el principio de colaboración entre las Administraciones públicas es un principio inherente a nuestro modelo de organización territorial [STC 227/1988, de 29 de noviembre, recursos de inconstitucionalidad núms. 824, 944, 977, 987 y 988/1985 y conflictos positivos de competencia núms. 995/1986 y 512 y 1.208/1987, F. J. 2º b) (RTC 1988/227)], ya que se encuentra implícito en la propia esencia de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución, sin que sea menester justificar dicho principio en concretos preceptos [entre otras, SSTC 18/1982, de 4 de mayo, conflictos positivos de constitucionalidad núms. 220 y 230/1981, F. J. 14º (RTC 1982/18) y 80/1985, de 4 de julio, conflicto positivo de competencias núm. 743/1983, F. J. 2º (RTC 1985/80)]. Este principio debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades autónomas y, en general, entre todas las Administraciones públicas [SSTC 85/1993 de 8 de marzo, recurso de inconstitucionalidad núm. 2.091/1991, F. J. 2º (RTC 1993/85) y 86/1993, de 8 de marzo, recurso de inconstitucionalidad núm. 1.883/1992, F. J. 2º (RTC 1993/86)].

¹⁰¹¹ La jurisprudencia ha reiterado la idea de que la cooperación es inherente a nuestro sistema constitucional [STS, de 3 de abril de 1998, recurso de apelación núm. 1.346/1992, F. D. 3º (RJ 1998/3372), sentencia que cita resoluciones judiciales anteriores que se pronuncian en idéntico sentido]. La doctrina también incide en esta idea (por ejemplo: M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 87, que cita la STC 76/1983). L. Parejo Alfonso, “Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas”, pág. 41 y ss., afirma que viene considerándose que los términos “colaboración” y “cooperación” son sinónimos, si bien parece discrepar de esa posición.

¹⁰¹² SSTs, de 18 de julio de 1997, F. D. 2º (RJ 1997/6123) y de 3 de abril de 1998, F. D. 3º (RJ 1998/3372).

¹⁰¹³ STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. J. 2º f) (RTC 1989/214).

norma, los órganos administrativos del art. 58 LBRL se integran entre “las fórmulas cooperativas” de las relaciones interadministrativas¹⁰¹⁴.

El art. 58.1 LBRL distingue dos tipos de órganos de cooperación (de colaboración, de acuerdo con la terminología empleada por este precepto). Por un lado, están los órganos de cooperación que crean el Estado y las Comunidades autónomas y que tendrán un carácter consultivo. Por otro lado, están los órganos encargados de asegurar la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración local en materia de inversiones y de prestación de servicios¹⁰¹⁵. A nuestros efectos, nos centraremos en los primeros.

Los órganos de cooperación pueden ser definidos como un “foro permanente de relación entre las distintas Administraciones públicas”¹⁰¹⁶. Son centros de reunión de las Administraciones interesadas para contrastar criterios y establecer líneas de actuación convergentes sobre sectores específicos¹⁰¹⁷, que únicamente podrán asumir funciones de carácter consultivo o deliberante. En efecto, son órganos consultivos en los que, con carácter general, el carácter técnico se ve sustituido por el elemento representativo¹⁰¹⁸. Estos representantes harían valer sus respectivos intereses concurrentes en una misma materia. En suma, estos órganos son lugares de encuentro formal de las Administraciones, facilitando la colaboración entre ellas¹⁰¹⁹.

En primer lugar, estamos ante un órgano colegiado (sobre este concepto, véase también, *supra*, parte primera, capítulo tercero, 3.3), es decir, ante un órgano integrado por varias personas físicas, cuya participación es necesaria para la adecuada formación de la voluntad administrativa, que es la del órgano colegiado¹⁰²⁰. La titularidad de estos órganos no corresponde a una única persona –como sucede en los órganos unipersonales– sino que pertenece a una pluralidad o conjunto de personas físicas¹⁰²¹. En cuanto al proceso seguido para la formación de la voluntad del órgano administrativo, no rige el principio de que la voluntad de una persona física se equipara a la voluntad del órgano, como sucede con los órganos unipersonales¹⁰²², sino que la voluntad del órgano se forma por el concurso de esta diversidad de personas¹⁰²³. De este modo, la colegialidad permite ponderar los distintos puntos

¹⁰¹⁴ STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. J. 20º (RTC 1989/214). En parecidos términos: STC 331/1993, de 12 de noviembre, F. D. 5º A) (RTC 1993/331). M. Bacigalupo Saggese, “Las relaciones interadministrativas de cooperación y coordinación en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (Especial referencia a los municipios rurales)”, pág. 19, señala que la coordinación del art. 58.1 no es una coordinación imperativa o en sentido estricto, sino una coordinación no imperativa.

¹⁰¹⁵ Sobre estos dos tipos de órganos: M. A. Grifo Benedicto, *Las Entidades locales y las relaciones interadministrativas*, pág. 84 y STS, de 29 de marzo de 1989, F. D. 2º (RJ 1989/2428).

¹⁰¹⁶ STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. J. 20º (RTC 1989/214).

¹⁰¹⁷ *Cit.*, M. T. Carballeira Rivera, “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, pág. 64, si bien la citada autora hace esta consideración en relación con los órganos de cooperación del Estado.

¹⁰¹⁸ *Cit.*, J. J. Lavilla Rubira, Voz “Administración consultiva”, pág. 252.

¹⁰¹⁹ L. Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución Española”, pág. 189.

¹⁰²⁰ *Cit.*, E. Carbonell Porras, Voz “Órgano administrativo”, pág. 1.792. Por otro lado, sobre la competencia estatal para establecer la regulación básica de los órganos colegiados: STC 50/1999, de 6 de abril, recursos de inconstitucionalidad núms. 521 y 547/1993, F. J. 6º y 7º (RTC 1999/50).

¹⁰²¹ *Cit.*, E. Carbonell Porras, Voz “Órgano administrativo”, pág. 1.792 y R. Parada Vázquez, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudios, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, pág. 117.

¹⁰²² *Cit.*, E. Carbonell Porras, Voz “Órgano administrativo”, pág. 1.792.

¹⁰²³ R. Parada Vázquez, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudios, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, pág. 117.

de vistas, las diferentes perspectivas, que respecto de un problema puede aportar cada uno de los miembros del colegio, si bien, la voluntad del órgano se manifiesta externamente como una voluntad unitaria¹⁰²⁴. Hay que tener siempre presente que la realidad, no sólo es dinámica, sino también poliédrica y esa realidad es la que habrá de plasmarse en las sesiones de los órganos colegiados.

Siguiendo con el concepto de órgano colegiado, la doctrina ha distinguido dos tipos de órganos colegiados. En primer lugar, estarían los comunes, que serían aquellos en los que se integran autoridades o funcionarios de una misma Administración y se insertan en la estructura jerárquica de cada Administración. Un segundo tipo de órgano colegiado es aquel en el que participan representantes de intereses sociales, así como aquellos que están compuestos por representaciones de distintas Administraciones. Estos últimos estarán integrados en la Administración pública que corresponda, aunque sin participar normalmente de la estructura jerárquica de ésta¹⁰²⁵. Los órganos de cooperación que estamos estudiando pertenecerían a esta segunda categoría y en los mismos estarán presentes, al menos, dos Administraciones; por un lado, la Administración que crea el órgano colegiado y, por otro lado, la Administración local.

El segundo aspecto que nos interesa resaltar es quiénes pueden crear estos órganos de cooperación. Pues bien, dicha creación corresponde al Estado y a las Comunidades autónomas (art. 58.1). En un primer instante, las Comunidades autónomas suscitaron ciertas dudas en relación con la constitucionalidad de esta previsión legal. Sin embargo, el Tribunal Constitucional dictaminó que la previsión de que el Estado pueda crear esos órganos de colaboración no plantea “duda acerca de su plena constitucionalidad”¹⁰²⁶, en base al “carácter bifronte del régimen local”. De este modo, el Estado puede entablar relaciones directas con las entidades locales¹⁰²⁷, ya que la configuración constitucional del régimen local, no permite calificarlo de intracomunitario o extracomunitario¹⁰²⁸.

La creación de estos órganos se configura como una potestad o facultad que se reconoce, en exclusiva, a estas dos Administraciones; la creación es algo que depende de la sola voluntad de éstas. La propia LBRL utiliza el verbo poder –las leyes del Estado y de las Comunidades autónomas “podrán crear”- y nunca el verbo deber¹⁰²⁹.

En tercer lugar, debemos detenernos en el instrumento en el que se va a formalizar la creación de estos órganos. La LBRL señala que dichos órganos se crearán por ley, que podrá ser general o sectorial (art. 58.1)¹⁰³⁰. Además, estos órganos podrán tener un ámbito territorial diverso, autonómico o provincial (art. 58.1). Asimismo, podemos adelantar ya, como

¹⁰²⁴ E. García de Enterría, “Aspectos de la administración consultiva”, págs. 174-175.

¹⁰²⁵ R. Parada Vázquez, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudios, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, pág. 118.

¹⁰²⁶ STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. J. 20º e) (RTC 1989/214).

¹⁰²⁷ STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. J. 20º e) (RTC 1989/214).

¹⁰²⁸ STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. J. 29º (RTC 1989/214).

¹⁰²⁹ En este mismo sentido, L. Parejo Alfonso, “Artículo 58”, págs. 1.440-1.441.

¹⁰³⁰ Debe entenderse Ley, en su acepción formal [STS, de 29 de marzo de 1989, F. D. 2º (RJ 1989/2428)]. Sobre los motivos que justifican esta reserva a favor de una ley formal: L. Parejo Alfonso, “Artículo 58”, págs. 1.441-1.442. Además, el Tribunal Supremo entiende que esta reserva alcanza al campo de las competencias, a las reglas de la actividad pública y al régimen de los medios personales y materiales [STS, de 2 de octubre de 1998, recurso de casación núm. 559/1991, F. D. 3º (RJ 1998/7633)]. Por otro lado, nuestro Alto Tribunal ha declarado que esta previsión no tiene la naturaleza de básica [STC 331/1993, de 12 de noviembre, recurso de inconstitucionalidad núm. 1.051/1987, F. D. 5º (RTC 1993/331)].

tendremos ocasión de ver, que existen un sinnúmero de órganos de cooperación en las leyes sectoriales, tanto estatales como autonómicos, y se constata una gran variedad a la hora de crear estos órganos. En efecto, el abanico de regulaciones va desde las leyes que se limitan a crear órganos colegiados de carácter consultivo (en los que únicamente se garantiza que los entes locales formarán parte de los mismos. Véase, por ejemplo, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.2.2, 4.3.2, 4.4.2, 4.6.1, 4.7.2, 4.8.2, 4.10.2, 4.11.2, 4.12.2, 4.14.2, 4.19.1, 4.23.2, 4.24.2 y 4.25.2), a las leyes que llevan a cabo una regulación minuciosa, más propia de las disposiciones reglamentarias, normando su composición, funciones, organización, etc. [es muy habitual en los órganos del sector de los servicios sociales. Por ejemplo, arts. 72-74 de la ley cántabra 2/2007, de 27 de marzo].

En cuarto lugar, conviene resaltar las funciones que se encomiendan a estos órganos. Pues bien, dichos órganos “serán únicamente deliberantes o consultivos” (art. 58.1)¹⁰³¹; “lo que evidencia que su interferencia en el ejercicio de las competencias por sus titulares efectivos queda en cualquiera de los casos total y absolutamente preservada”¹⁰³². Se limitarán a emitir, como órganos consultivos que son, declaraciones de juicio¹⁰³³, pudiéndoseles atribuir la emisión de informes relacionados con procedimientos administrativos o normativos estatales o autonómicos. Cuestión distinta es que se les reconozcan, además funciones de carácter pasivo (tener conocimiento de actuaciones de la Administración que los ha creado, etc. Véase un ejemplo en *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.13.2) o que en el seno de estos órganos se fragüen acuerdos o pactos¹⁰³⁴. Lo que es indudable es que estos órganos ni puedan tener atribuidas potestades decisorias (como sucede en los órganos mixtos de coordinación. Véase, *supra*, parte primera, capítulo tercero, 3.1)¹⁰³⁵, ni tienen capacidad de suplantar o sustituir a la voluntad de las Administraciones que se integren en esos órganos colegiados¹⁰³⁶.

¹⁰³¹ Véase, STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. J. 20º f) (RTC 1989/214). J. J. Lavilla Rubira, Voz “Participación”, pág. 4.777, apunta que estos órganos consultivos de carácter sectorial en los que están representadas varias Administraciones son una suerte de “Parlamentos sectoriales” para el debate en profundidad de las correspondientes políticas sectoriales. Igualmente, E. Albertí i Rovira, “La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre Administraciones”, pág. 137, califica estos órganos de “plataforma general y permanente de todas las Administraciones Públicas actuantes y con intereses en el ámbito local”. Por otro lado, una visión crítica sobre la capacidad real de estos órganos consultivos para influir en los procedimientos de toma de decisiones a nivel estatal y autonómico, en T. Font i Llovet y M. Vilalta Reixach, “Los diferentes modelos de participación local en los nuevos Estatutos de Autonomía”, págs. 194 y 203 y, estos mismos autores, en “Los órganos de participación local en las Comunidades Autónomas”, pág. 1.721 y J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 333.

¹⁰³² STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. J. 20º f) (RTC 1989/214).

¹⁰³³ *Cit.*, E. Carbonell Porras, Voz “Órgano administrativo”, págs. 1.793-1.794.

¹⁰³⁴ L. Parejo Alfonso, “Artículo 58”, pág. 1.443. Por otro lado, una de las funciones que se les puede llegar a encomendar es la de “propiciar la participación en la gestión propia de las restantes Administraciones” (pág. 1.440).

¹⁰³⁵ En este mismo sentido, E. Albertí i Rovira, “La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre Administraciones”, pág. 137, el cual apunta a que la actuación de estos órganos no puede incidir en las decisiones competenciales que corresponda tomar a cada instancia. Estos órganos no pueden suponer una interferencia en la titularidad o el ejercicio de las competencias que corresponden a cada instancia.

¹⁰³⁶ En este mismo sentido, L. Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución Española”, pág. 189.

3.3. La cooperación orgánica en la legislación autonómica reguladora del régimen local

En cuanto a la participación orgánica, las leyes autonómicas de régimen local se caracterizan, a grandes rasgos, por dos cosas.

Por un lado, van a regular un órgano permanente de colaboración entre la Administración autonómica y las entidades locales situadas en ese territorio¹⁰³⁷.

Por otro lado, hay que poner de manifiesto el importante papel que se va a reservar a las federaciones y asociaciones de entidades locales. Estas asociaciones podrán participar en los órganos colegiados de los organismos colegiados autonómicos en los que se deba incluir representación local¹⁰³⁸.

3.4. Características de la participación orgánica en las leyes sectoriales

Esta participación presenta en las leyes sectoriales algunas notas que pasamos a destacar:

i) La participación orgánica es con bastante frecuencia una participación indirecta (ejemplos de participación orgánica indirecta, a través de cualquier asociación o de una en concreto, los encontramos en *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1.2, 4.4.2, 4.7.2, 4.8.2, 4.11.2, 4.13.2, 4.16.2, 4.17.2, 4.18.2, 4.19.1, 4.20.2, 4.21.2, 4.23.2 y 4.24.2), con los inconvenientes que ya hemos expuesto (*supra*, parte primera, capítulo quinto, 1.3.2).

ii) La participación orgánica puede ser una participación permanente (véase algunos ejemplos en *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1.2, 4.2.2, 4.3.2, 4.4.2, 4.6.2, 4.7.2, 4.8.2, 4.11.2, 4.13.2, 4.14.2, 4.16.2, 4.17.2, 4.18.1, 4.20.2, 4.21.2, 4.24.2 y 4.25.2) o una participación puntual o temporal (véase algunos ejemplos en *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1.2, 4.4.2, 4.11.2, 4.17.2 y 4.24.2). Lo normal es que la participación local sea permanente, manteniéndose a lo largo del tiempo. Sin embargo, también es posible que los entes locales intervengan de forma puntual. En estos casos, la participación de la entidad local se reduce a la asistencia a una determinada sesión del órgano colegiado, en concreto, a aquella en la que se abordan temas que le afecten directamente y se les convoca para que puedan pronunciarse al respecto. De esta forma, el orden del día reflejará un punto, que es en el que puede intervenir el representante de un municipio; tratado ese punto, el representante no podrá continuar en la sesión (ordinaria o extraordinaria) del órgano.

iii) Otra cuestión que tendremos ocasión de comprobar es que la representación local podrá recaer en “alguien” concreto. La participación local puede tener un carácter eminentemente político, a través del alcalde (por ejemplo, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1.2, 4.14.2, 4.17.2 y 4.19.1), que ostenta la representación del ayuntamiento [art. 21.1 b) LBRL], o de los concejales. También puede suceder que esa participación tenga un carácter

¹⁰³⁷ Art. 85 de la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio; arts. 167-168 de la Ley aragonesa 7/1999, de 9 de abril; art. 95 y ss. de la Ley castellano-leonesa 1/1998, de 4 de junio (sobre la cooperación orgánica prevista en esta norma: M. A. González Bustos, “La actividad relacional de colaboración y coordinación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León con su Administración Local”, págs. 507-509); art. 188 y ss. de la Ley gallega 5/1997, de 22 de julio; art. 64 y ss. de la Ley foral 6/1990, de 2 de julio; arts. 98 y 108-109 de la Ley riojana 1/2003, de 3 de marzo y art. 151-152 de la Ley valenciana 8/2010, de 23 de junio.

¹⁰³⁸ Art. 166.1 de la Ley aragonesa 7/1999 –y, por conexión, art. 167.4–; art. 4.5 de la Ley madrileña 2/2003, de 11 de marzo; art. 72.1 de la Ley foral 6/1990 y art. 107.4 de la Ley riojana 1/2003.

más técnico y recaiga en un funcionario de la entidad local (véase un par de ejemplos¹⁰³⁹, con matices, en *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.15.2 y 4.17.2). Estaríamos ante una intervención local por medio de un experto.

iv) La participación orgánica pivota, como sabemos (*supra*, parte primera, capítulo quinto, 3.2), en torno a un concepto: la cooperación¹⁰⁴⁰. La LBRL muestra su preferencia por la cooperación y, entre las técnicas de cooperación, prevé, entre otras, una cooperación orgánica y una cooperación funcional.

v) La participación, por lo general, se concreta en órganos sectoriales. No obstante, existen numerosos ejemplos de órganos sub-sectoriales o especializados (entre otros, véase, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.7.2, 4.11.2, 4.20.2, 4.22.2 y 4.24.2) y de órganos de entes públicos (entre otros, véase, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1.2, 4.18.1, 4.19.1 y 4.25.2).

Las leyes sectoriales evidencian algunos obstáculos para hacer efectiva esta participación. En este sentido:

i) El escaso peso, prácticamente testimonial, que tienen los entes locales en no pocas ocasiones (ejemplos de escaso peso municipal, en *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1.2, 4.3.2, 4.19.1 y 4.20.2. Por el contrario, ejemplos de órganos en los que los municipios tienen un papel relevante, en *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1.2, 4.7.2, 4.8.2, 4.15.2, 4.18.1 y 4.19.1). Las entidades locales deberían contar con un peso lógico, como Administración que es y a las que se le encomiendan importantes competencias. Es más, el agravio surge no pocas veces al comparar la importancia numérica de los entes locales con la representación con la que van a contar otros colectivos en esos órganos¹⁰⁴¹. Esta escasa presencia municipal en los órganos colegiados afecta de forma directa a la imagen de estos entes locales. El ciudadano no tendrá una buena opinión de los municipios, cuando observe que las demás Administraciones públicas no dan a los entes locales un papel más protagonista, más trascendente, en los órganos colegiados sectoriales. En este sentido no hay que olvidar el tenor de la jurisprudencia constitucional sobre la noción constitucional de autonomía local, en concreto, sobre la preservación de la imagen social de los ayuntamientos, debiéndose garantizar a los municipios la participación de la que son merecedores (incidimos en esta misma idea en *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4).

ii) En línea con lo que hemos destacado en el párrafo anterior, existen órganos colegiados en los que el ente local o municipio, tiene voz, pero no voto (entre otros ejemplos, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.11.2, 4.17.2 y 4.25.2), lo que disminuye claramente su capacidad de influir en las decisiones.

iii) La presidencia de estos órganos no recae en representantes locales, sino, en el titular de algún órgano de la Comunidad autónoma –con lo que ello implica, por ejemplo, en

¹⁰³⁹ Un claro ejemplo lo encontrábamos en el art. 25.2 a) de la Ley aragonesa 24/2003, de 26 de diciembre. Este precepto ha sido derogado [apartado 2 d) de la disposición derogatoria única de la 2/2014, de 23 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón].

¹⁰⁴⁰ Sobre este concepto: M. T. Carballeira Rivera, “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, *in totum*. Igualmente nos remitimos a las observaciones que hemos realizado en torno a este concepto al estudiar las “competencias exclusivas con sujeción” (sobre este tipo de competencia, *supra*, parte primera, capítulo segundo, 4).

¹⁰⁴¹ Con razón, F. Velasco Caballero, “El estado de la autonomía local en 2007”, pág. 46, entiende que en estos órganos se llega a diluir la relevancia constitucional de los ayuntamientos.

relación con el voto de calidad¹⁰⁴². En algunas ocasiones, los entes locales lo que ostentan es la Vicepresidencia (o alguna de las Vicepresidencias) de estos órganos (algunos ejemplos en *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1.2, 4.15.2, 4.18.1 y 4.21.2).

iv) La ley no siempre da suficientes garantías a la participación local. No son pocos los ejemplos de leyes que se limitan a crear un órgano de naturaleza consultiva, indicando, únicamente, su objeto y señalando que en el mismo deberán estar presentes, entre otros colectivos, las Administraciones públicas, remitiéndose, expresa o tácitamente, a una disposición reglamentaria, que será la que determine la composición de ese órgano (*infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1.2, 4.2.2, 4.3.2, 4.4.2, 4.6.2, 4.11.2, 4.12.2, 4.22.2, 4.24.2 y 4.25.2). Un término medio lo constituyen aquellas leyes que sólo indican que en dicho órgano estarán representados los entes locales, correspondiendo al reglamento que desarrolle la ley concretar el número total de miembros de ese órgano consultivo y los de cada una de las representaciones (*infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1.2, 4.2.2, 4.3.2, 4.6.2, 4.7.2, 4.8.2, 4.10.2, 4.11.2, 4.12.2, 4.14.2, 4.16.2, 4.17.2, 4.18.1, 4.19.1, 4.20.2, 4.21.2, 4.22.2, 4.23.2, 4.24.2 y 4.25.2), así como si la representación local se va a concretar en algún ente local concreto –por ejemplo, la comarca o la provincia–.

v) Las competencias que se les atribuye son meramente consultivas o deliberantes, lo que resulta acorde con la naturaleza de estos órganos colegiados, en concreto, la que les da el art. 58 LBRL.

4. La participación en la legislación sectorial

En el presente epígrafe analizaremos la participación municipal en el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas. A estos efectos, iremos viendo los distintos sectores de la acción pública y estudiaremos la participación funcional y la participación orgánica.

En cuanto a la participación funcional, nos detendremos en procedimientos estatales o autonómicos en los que la decisión corresponde al Estado o a la Comunidad autónoma y en los que los municipios van a intervenir en alguna fase. A estos efectos, distinguiremos esa intervención, según que la misma tenga lugar en la fase de iniciación del procedimiento, bien durante la instrucción del mismo o bien en la terminación.

En cuanto a la participación orgánica, estudiaremos únicamente aquellos órganos colegiados estatales o autonómicos en los que participan los municipios y tienen naturaleza consultiva o deliberante. Nuestro propósito es el de limitarnos a acreditar la existencia de un órgano colegiado asesor que depende de la Administración estatal o autonómica y a comprobar cómo se plasma la participación municipal.

Además, queremos llamar la atención de la existencia de lo que podemos calificar como participación imprecisa o genérica –a la que, por razones metodológicas, no dedicaremos un epígrafe propio, pero que mencionaremos en no pocas ocasiones– (véase, por ejemplo, *infra*, parte primera, capítulo quinto, 4.1.3, 4.6.3, 4.7.3, 4.8.3, 4.11.3, 4.12.3, 4.15.3, 4.16.3, 4.18.2, 4.20.3, 4.22.3, 4.23.3, 4.24.3 y 4.25.3). Son frecuentes los casos en los que la norma garantiza la participación de los municipios o entes locales en el ejercicio de las competencias estatales o autonómicas sin más, sin que se pueda precisar si esa participación va a ser funcional u orgánica o, pudiéndose considerar que dicha participación es funcional, la norma no determina el medio para encauzar esa intervención. También puede incluirse en este concepto de participación imprecisa o genérica, aquellos supuestos en los que la norma no

¹⁰⁴² Esta misma cuestión es denunciada por T. Font i Llovet y M. Vilalta Reixach, “Los órganos de participación local en las Comunidades Autónomas”, pág. 1.721.

utiliza el vocablo participar, sino el término colaborar. Si consideramos que la colaboración, en una de sus acepciones, es trabajar con otros en pos de un objetivo, la colaboración puede encauzarse hacia algún tipo de participación funcional u orgánica. Por tanto, estamos en presencia de supuestos en los que desconocemos cómo se plasma esa colaboración, lo que dificulta sobremanera concretar ante qué tipo de competencia estamos¹⁰⁴³.

Asimismo, además de las modalidades de participación, procuraremos alcanzar conclusiones sectoriales. En primer lugar, veremos qué tipo de participación es más relevante y, en la medida de lo posible, determinar por qué puede ser esto. En segundo lugar, intentaremos precisar qué nivel de poder real ostentan los ayuntamientos a través de cada una de las formas de participación –carácter vinculante de los informes, presencia local relevante en órganos colegiados, etc.- y si ese nivel de poder participativo es conforme a la garantía institucional, a la Carta Europea de Autonomía Local y a la LBRL –pensemos, por ejemplo, en la idea de la “recognoscibilidad” en relación con el peso de los municipios en los órganos colegiados-.

4.1. Aguas

4.1.1. La participación funcional

4.1.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento.

La Administración regional podrá declarar de *interés regional* cualquier *infraestructura hidráulica* (obra o actuación en materia de abastecimiento de agua, de saneamiento y de depuración de aguas residuales) y lo hará “siempre que así lo soliciten todos los Municipios afectados por la actuación de que se trate” (art. 5.3 de la Ley castellano-manchega 12/2002, de 27 de junio).

También encajaría en este epígrafe la competencia municipal consistente en la “promoción de la redacción de *planes y proyectos de obras de abastecimiento y saneamiento de interés de la Comunidad Autónoma*” [art. 5.1 i) de la Ley cántabra 2/2014, de 26 de noviembre]. Esta promoción podría equipararse con la iniciación del procedimiento para la redacción de los referidos planes y proyectos.

4.1.1.2. Fase de instrucción: El informe

La *elaboración y aprobación de proyectos de obras hidráulicas de interés del Estado o de la Comunidad autónoma compete a la Administración autonómica o estatal* y deberá contar con un informe preceptivo sobre aspectos relacionados con el planeamiento urbanístico, que se centrará especialmente en la compatibilidad de la actuación proyectada con el planeamiento urbanístico vigente (art. 127.2 del Texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio¹⁰⁴⁴ y art. 29.3 de la Ley gallega 9/2010, de 4 de noviembre). Ese informe será emitido, dependiendo de las normas, por la Administración urbanística competente (art. 29.3 de la Ley gallega) –la norma no precisa cuál es, aunque entendemos que podría ser la autonómica o, más bien, la municipal- o por las entidades locales afectadas (art. 127.2 del Texto refundido de la Ley de Aguas); debiendo emitirse en el plazo de un mes (art. 127.2 de la norma estatal y art. 29.2 de la Ley gallega). Esta previsión legal está más que justificada, puesto que estas obras no estarán sometidas a ningún control preventivo municipal (art. 29.3 de la Ley gallega).

¹⁰⁴³ F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, *Las competencias de las Corporaciones Locales*, págs. 36-37, se pronuncian en términos muy parecidos.

¹⁰⁴⁴ Sobre este art. 127: A. Fanlo Loras, “Aguas”, págs. 1.093-1.094.

También la *planificación sectorial* es un ámbito propicio para la participación de los municipios, resultando especialmente significativo el caso de los Planes de Abastecimiento y Saneamiento y el caso de los Planes de Saneamiento y Depuración. Estos Planes serán elaborados y tramitados por la Administración regional¹⁰⁴⁵. Si nos atenemos al alcance de estos planes [véase, arts. 13.1 c) y 13.2 d) de la Ley cántabra; art. 5.2 de la Ley madrileña; arts. 3.1 a) y 7 de la Ley murciana y arts. 8.2 y 11 a) de la Ley riojana], resulta lógico que durante la tramitación de los planes se garantice la participación de las entidades locales afectadas (art. 5.2 de la Ley madrileña y apartado III de la parte expositiva de la Ley riojana). En esta línea, las leyes sectoriales exigen que los municipios, las entidades locales o “las Federaciones de Municipios existentes en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma” (art. 9.2 de la Ley riojana) sean consultadas o emitan un informe en relación con el plan que se esté elaborando (art. 12.3 de la Ley cántabra –este periodo de consultas tendrá una duración de dos meses- y art. 5.2 de la Ley madrileña). El informe, que se emitirá en el plazo de uno o dos meses –dependiendo de las normas- (art. 5.2 de la Ley madrileña, arts. 8.2 y 11.1 de la Ley murciana y art. 9.2 de la Ley riojana), se centrará en las competencias locales, en particular, “sobre la coherencia entre el Plan Director y los instrumentos de planificación hidrológica, de ordenación del territorio y medio ambiente existentes” (art. 9.2 de la Ley riojana).

Asimismo, esta planificación elaborada por la Administración regional podrá contener una división del territorio en zonas (art. 45.1 y, por conexión, art. 44.1 de la Ley aragonesa 10/2014, de 27 de noviembre); división que sólo se podrá variar “con el informe previo de las entidades locales afectadas” (art. 45.4).

Otro ejemplo de informe lo encontramos en la decisión autonómica de *incorporar nuevos abastecimientos o ampliar los existentes* mediante la conexión de las instalaciones municipales a la red de abastecimiento [art. 69 f) 2º y, por conexión, art. 18.1 de la Ley aragonesa 10/2014]. Pues bien, esta decisión únicamente se podrá adoptar “previo informe de la entidad local” [art. 69 f) 2º].

Por último, la Administración regional puede declarar que determinados usos domésticos de agua queden exentos del pago del *impuesto sobre la contaminación de las aguas* [art. 82.1 e) de la Ley aragonesa 10/2014]. Esta actuación autonómica podrá llevarse a cabo previo informe de los servicios sociales de la comarca o del municipio, según se determine reglamentariamente [art. 82.1 e)].

4.1.1.3. Fase de instrucción: La audiencia

La aprobación de los *planes* supramunicipales de aguas residuales (o de saneamiento y depuración) por la Administración regional (arts. 7.3 y 8.2 de la Ley valenciana 2/1992, de 26 de marzo) precisará de una previa audiencia según los casos, a las entidades locales (art. 6.2 de la Ley valenciana) o a los municipios [art. 8.3 b) de la Ley riojana]¹⁰⁴⁶. Esta audiencia estaría más que justificada, atendiendo al contenido de estos planes (véase: art. 6.1 de la Ley valenciana y art. 8, apartados 1 y 2, de la Ley riojana 5/2000, de 25 de octubre), por lo que la audiencia garantiza la participación local o municipal.

¹⁰⁴⁵ Art. 12.6 de la Ley cántabra 2/2014, de 26 de noviembre; art. 5.2 de la Ley madrileña 17/1984, de 20 de diciembre; arts. 3.1 a), 8.1, 9.1 y 11.2 de la Ley murciana 3/2000, de 12 de julio y art. 9, apartados 1 y 5, de la Ley riojana 5/2000, de 25 de octubre.

¹⁰⁴⁶ A. Pallarés Serrano, “La participación pública en el proceso de elaboración de planes y programas en materia de medio ambiente. Especial referencia a los planes hidrológicos de cuenca”, *in totum*, reflexiona sobre la participación ciudadana en la elaboración de algunos instrumentos de planificación. Muchas de las afirmaciones que se realizan en torno a la participación ciudadana son extensibles a la intervención municipal.

Además, la Administración regional elaborará un plan de actuación respecto de las redes de abastecimiento de titularidad local o que sean gestionadas por las entidades locales cuyo rendimiento sea deficiente o inferior al que se determine reglamentariamente¹⁰⁴⁷. Estos planes serán de obligado cumplimiento para las entidades locales (art. 33.2 de la Ley andaluza y art. 63.2 de la Ley aragonesa), pudiendo el plan contener diversas limitaciones relacionadas con la actividad urbanística municipal (art. 63.2 de la Ley aragonesa) lo que justifica que el municipio afectado intervenga en el citado procedimiento, vía audiencia (art. 33.2 de la Ley andaluza y art. 63.2 de la Ley aragonesa).

Por el contrario, la normativa estatal no contempla participación municipal alguna en el ámbito de la planificación (ni en el Plan Hidrológico Nacional, ni en los planes hidrológicos de cuenca), a pesar de que el contenido de los planes afecta claramente a los intereses locales¹⁰⁴⁸. En este sentido, los planes condicionan, por ejemplo, el planeamiento urbanístico, tal como reconoce la propia norma, al señalar que las previsiones de los planes hidrológicos de cuenca deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio (art. 43.3 del Texto refundido de la Ley de Aguas).

La *aprobación de obras e instalaciones de interés general* habrá de ir precedida de un “trámite de audiencia a los municipios interesados por un plazo mínimo de un mes para que aleguen lo que estimen conveniente en relación con sus competencias” (art. 12.2 de la Ley riojana 5/2000, de 25 de octubre). El art. 131.1 del Texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, señala que las entidades locales habrán de ser oídas en estos casos]. En todo caso, esta participación está más que justificada si tenemos en cuenta que esas obras no están sujetas a ningún acto de control preventivo municipal (art. 12.2 de la Ley riojana).

Por último, la Administración regional, en función de diversos criterios, determinará el ámbito territorial de cada *sistema de gestión supramunicipal del agua de uso urbano* “previa audiencia de las entidades locales afectadas” (art. 32.3 de la Ley andaluza 9/2010, de 30 de julio). Esa participación está más que justificada, máxime, si tenemos en cuenta que la gestión de los servicios municipales del agua dentro de estos sistemas de gestión será obligatoria cuando se den determinadas circunstancias (art. 32.4).

4.1.1.4. Fase de finalización: La terminación convencional

La Administración autonómica puede suscribir convenios con las entidades locales para la *planificación, financiación y ejecución de infraestructuras del ciclo del agua* (art. 59.1 y, por conexión, art. 18.1 de la Ley aragonesa 10/2014, de 27 de noviembre). Las infraestructuras serán construidas por la Comunidad autónoma y gestionadas por los municipios (art. 59, apartados 2 y 3).

4.1.2. La participación orgánica

¹⁰⁴⁷ Art. 33.2 y, por conexión, art. 33.1 de la Ley andaluza 9/2010, de 30 de julio y art. 63.2 y, por conexión, arts. 63.1 y 18.1 de la Ley aragonesa 10/2014, de 27 de noviembre.

¹⁰⁴⁸ En idénticos términos: J. Mir i Bagó, “Las competencias locales en la legislación sectorial”, pág. 373 y, este mismo autor, en *El sistema español de competencias locales*, pág. 358. Es más, la Directiva 2000/60, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece el marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, consagra que los Estados miembros fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la presente Directiva, en particular, en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca (art. 14). Por otro lado, sobre la planificación hidrológica, véase: A. Gallego Anabitarte, A. Menéndez Rexach y J. M. Díaz Lema, *El derecho de aguas en España*, págs. 590-679.

En primer lugar, veremos los *consejos sectoriales*. Así, existe un Consejo Nacional del Agua, que es un órgano de consulta y de participación en la materia¹⁰⁴⁹ (art. 19.1 del Texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), del que formarán parte, entre otros, los entes locales a través de la asociación de ámbito estatal con mayor implantación (art. 19.2)¹⁰⁵⁰. El Consejo tiene funciones meramente consultivas.

También encontramos referencias a la participación local en los *órganos de las demarcaciones hidrográficas de cuenca*¹⁰⁵¹.

Con carácter general, alguna ley sectorial reconoce expresamente que las entidades locales participarán en los organismos de cuenca de las demarcaciones hidrográficas correspondientes a las cuencas intercomunitarias (art. 5.3 de la Ley gallega 9/2010, de 4 de noviembre); participación que se reconoce como una competencia de las entidades locales (art. 5).

Descendiendo a órganos concretos, podemos decir:

- En primer lugar, las entidades locales van a estar presentes en los Consejos del Agua, que son órganos de participación y planificación de los organismos de cuenca¹⁰⁵².

- En segundo lugar, nos detendremos en el Comité o Comisión de Autoridades Competentes, que es definido como un órgano de cooperación. Pues bien, está asegurada la participación de los entes locales en los mismos¹⁰⁵³. En algún caso, se recoge que la representación será indirecta, a través de las federaciones territoriales de municipios [art. 36 bis.3 c) del citado Texto refundido].

¹⁰⁴⁹ Su función sería la de “tomar el pulso” de los representantes sociales y de las Administraciones con intereses en el campo hidrológico (F. García Rubio, *Manual de Administración y legislación ambiental de la Comunidad de Madrid*, pág. 370). Por otro lado, se puede consultar un estudio sobre este Consejo en C. González-Antón Álvarez, *El uso del agua por las Administraciones Locales*, págs. 78-81.

¹⁰⁵⁰ I. Gallego Córcoles, “Consejo Nacional del Agua”, págs. 448 y 450, recuerda que el Consejo se crea por la Ley de Aguas de 1985, si bien “el reconocimiento legal de la participación de los entes locales en el Consejo Nacional del Agua se produjo con la aprobación de la Ley 11/1999, de 21 de abril”. Hasta ese momento la participación de los municipios se producía en calidad de usuarios; a partir de la Ley 11/2009, también en su condición de Administraciones públicas territoriales (A. Fanlo Loras, “La reforma de la Ley de aguas y las entidades locales: especial referencia a la articulación de competencias concurrentes”, págs. 329-330 y, este mismo autor, en “La reforma de la Ley de aguas y las entidades locales”, pág. 21).

¹⁰⁵¹ F. Delgado Piqueras, “El abastecimiento a poblaciones en la Ley de Aguas. Análisis para una posible reforma”, al estudiar la representación de los ayuntamientos en la Administración hidráulica (págs. 314-317), concluye que los “Ayuntamientos no cuentan con una presencia en tanto que Administración pública o ente político, sino como representantes de un tipo de usos: los abastecimientos a poblaciones” (pág. 314). Por otro lado, S. Martín Retortillo, *Derecho de aguas*, Madrid, pág. 481, entiende infundada la crítica doctrinal de que las entidades locales carezcan de representación en las Juntas de Gobierno de las Confederaciones Hidrográficas.

¹⁰⁵² Art. 36.1 d) y, por conexión, arts. 22.1, 26.3 y 35 del Texto refundido de la Ley de Aguas – entidades locales cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la cuenca- y art. 15, apartados 1, 2 y 3, de la Ley andaluza 9/2010, de 30 de julio. Por otro lado, A. Fanlo Loras, en “La reforma de la Ley de aguas y las entidades locales: especial referencia a la articulación de competencias concurrentes”, pág. 331 y en “La reforma de la Ley de aguas y las entidades locales”, pág. 22, afirma que la participación se terminará centrando en las provincias y no en otro tipo de ente local. Sobre estos Consejos del Agua: C. González-Antón Álvarez, *El uso del agua por las Administraciones Locales*, págs. 82-85.

¹⁰⁵³ Art. 34.2 y, por conexión, arts. 18.1 y 34.1 de la Ley aragonesa 10/2014, de 27 de noviembre y art. 36 bis 3 c) y, por conexión, arts. 22.1, 26.3 y 36 bis, apartados 1 y 2, del Texto refundido de la Ley de Aguas.

La participación municipal en *órganos de entes instrumentales* autonómicos también está garantizada¹⁰⁵⁴. En esta línea, algunas normas reconocen que las Administraciones competentes o, de forma expresa, los entes locales, participarán en el ente instrumental creado en relación con este sector¹⁰⁵⁵.

Junto a estos reconocimientos más o menos generales, lo normal es que las disposiciones reguladoras del sector concreten los órganos de los entes instrumentales en los que van a participar:

i) Órganos de gobierno y administración. La situación puede resumirse de la siguiente manera:

- Los entes locales estarán representados en el Consejo de Administración de diversos entes instrumentales¹⁰⁵⁶.

Algunas de estas leyes aportan algún dato digno de mención. Por ejemplo, la intervención local tendrá carácter indirecto, a través de asociaciones concretas (art. 5.3 de la Ley foral 10/1988 y art. 17.1 de la Ley valenciana 2/1992, de 26 de marzo). También resultan de interés algunos aspectos relacionados con la composición de estos órganos de gobierno y administración. La composición es muy variada. Hay ejemplos de Consejos con una composición paritaria autonómica-local (art. 5.3 de la Ley foral 10/1988 y art. 40 del Texto refundido catalán) y de Consejos en los que la presencia municipal se reduce a un único representante (art. 17.1 de la Ley valenciana).

- Los municipios o ayuntamientos estarán representados en los Consejos de Administración de entes instrumentales (art. 26.4 y, por conexión, 22 de la Ley asturiana 1/1994, de 21 de febrero; art. 8.1 y, por conexión, art. 7.1 de la Ley madrileña 17/1984, de 20 de diciembre y art. 18.1 y, por conexión, art. 14.2, 15 de la Ley murciana 3/2000, de 12 de julio¹⁰⁵⁷). Esta representación puede recaer en asociaciones municipalistas (por ejemplo: Federación de Municipios de la Región de Murcia).

Hasta este momento hemos examinado la representación permanente en los órganos de gobierno. Además, también encontramos referencias a una representación ocasional o puntual. En este sentido, cuando en el orden del día de las sesiones del Consejo de Administración se incluyan asuntos que afectasen de modo específico a un municipio o grupo de municipios, será convocado el Alcalde interesado. Éste podrá asistir únicamente a la deliberación del asunto para el cual haya sido convocado y tomar parte en ella, con voz pero sin voto (arts. 18.2 y, por conexión, 14.2 y 15 de la Ley murciana 3/2000, de 12 de julio).

¹⁰⁵⁴ Un breve estudio sobre los entes públicos autonómicos relacionados con al agua: M. Domínguez Martín, “La organización de la estructura administrativa del agua en España: especial referencia a la organización de Madrid”, págs. 1087-1.097 y 1.114-1.120.

¹⁰⁵⁵ Art. 11.3 y, por conexión, art. 7.2 del Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 3/2003, de 4 de noviembre y art. 5.3 de la Ley gallega 9/2010, de 4 de noviembre.

¹⁰⁵⁶ Arts. 7.2 y 11.4 del Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 3/2003, de 4 de noviembre; preámbulo, art. 14.1 y, por conexión, arts. 8, 12.1 de la Ley gallega 9/2010, de 4 de noviembre; art. 5.3 y, por conexión, art. 5.1 de la Ley foral 10/1988, de 29 de diciembre y art. 17.1 y, por conexión, art. 14.1 de la Ley valenciana 2/1992, de 26 de marzo –de los cuatro representantes locales, tres serán provinciales–.

¹⁰⁵⁷ Sobre el ente instrumental murciano: S. M. Álvarez Carreño, “Modelos de gestión de la calidad del agua: la creación de la Entidad Regional Murciana de saneamiento y Depuración de Aguas Residuales”, págs. 83-88.

ii) Órganos de participación y asesoramiento (Asamblea de Usuarios, Comisión o Consejo del Agua, Consejo Asesor de Participación, Consejo de Participación y Consejo para el Uso Sostenible del Agua). La situación se puede sintetizar del siguiente modo:

- Las Administraciones públicas con competencias en materias relacionadas con el uso y la protección de las aguas estarán representadas en estos Consejos [art.16.2 y, por conexión, 7 c), 8, 9.1, 12.2 y 16.4, de la Ley gallega 9/2010, de 4 de noviembre].

- Las entidades locales estarán representadas en estos órganos¹⁰⁵⁸. En no pocas ocasiones se declara que esa representación recae en alguna asociación municipalista¹⁰⁵⁹.

- Los municipios o ayuntamientos participarán en estos órganos¹⁰⁶⁰. En ocasiones, las leyes aclaran que esa representación recae en alguna asociación municipalista concreta (por ejemplo, la Federación de Municipios de la Región de Murcia) o en municipios determinados (por ejemplo, en los municipios de Huesca, Teruel y Zaragoza, en el caso de Aragón).

Hasta este momento hemos hecho referencia a supuestos de participación permanente. Pues bien, existe un ejemplo de participación ocasional. En efecto, cuando en el orden del día del órgano colegiado se incluyan asuntos que afecten de modo específico a un municipio o grupo de municipios, será convocado el alcalde (o representante de los alcaldes) interesado. Éste podrá asistir únicamente a la deliberación del asunto para el cual hayan sido convocados y tomar parte en ella, con voz pero sin voto (art. 11.4 y, por conexión, arts. 5.1 y 11.1 de la Ley vasca 1/2006, de 23 de junio).

4.1.3. Conclusiones

La participación funcional de los municipios (o entes locales) interesados se va a desarrollar a través de informes y audiencias. Excepcionalmente, esa participación se canaliza a través de asociaciones municipalistas. Sin embargo, existen planes en los que ni siquiera se garantiza la participación municipal, es decir, no se tiene en cuenta la existencia de intereses locales, aspecto que justificaría sobradamente la intervención municipal. Por otro lado, se sustituyen competencias exclusivas –control preventivo de las obras- por competencias participadas.

La participación orgánica, por lo general, va a ser permanente, si bien, existe algún ejemplo de participación ocasional. Las leyes se refieren tanto a entidades locales –lo que obligará a comprobar en los desarrollos reglamentarios si la misma se plasma en representación municipal o no-, como a municipios. Además, el vicepresidente de uno de estos órganos será designado a propuesta de los entes locales¹⁰⁶¹. También hay que destacar que en alguno de estos órganos la presencia de los entes locales es realmente significativa, garantizándose que dicha representación llegue a ser de hasta del cincuenta por ciento. Por el contrario, sorprenden algunos ejemplos en los que el papel que llegarán a jugar los municipios

¹⁰⁵⁸ Art. 11.9 y, por conexión, arts. 7.2 y 11.8, del Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 3/2003, de 4 de noviembre; arts. 1.1 y 3.3 de la Ley castellano-manchega 6/2009, de 17 de diciembre y art. 11.7 y, por conexión, arts. 5 y 11.1 de la Ley vasca 1/2006, de 23 de junio.

¹⁰⁵⁹ Por ejemplo: Federación Regional de Municipios y Provincia de Castilla-La Mancha (art. 4.4 b de la Ley castellano-manchega 8/2011, de 21 de marzo).

¹⁰⁶⁰ Art. 36.1, letras f) –representantes de las asociaciones aragonesas de entes locales- y g) –representantes de municipios concretos- y, por conexión, arts. 18.1, 27.5 y 35 de la Ley aragonesa 10/2014, de 27 de noviembre y art. 18.3 y, por conexión, arts. 14.2 y 15 de la Ley murciana 3/2000, de 12 de julio.

¹⁰⁶¹ Art. 41.2 del Texto refundido catalán y apartado c) de la disposición derogatoria de la Ley 10/2011, de 29 de diciembre.

es mínimo, lo que se nos antoja contrario a la “recognoscibilidad” a la que se refiere el Tribunal Constitucional.

Por otro lado, hay que destacar que este sector se caracteriza por lo que hemos denominado participación imprecisa o genérica. La planificación y programación sectorial es un ámbito en el que se hace patente este tipo de participación imprecisa o genérica, ya que las normas sectoriales no siempre determinan qué papel juegan los municipios (o entidades locales o Administraciones afectadas)¹⁰⁶². La previsión de esta participación local en la planificación está en plena consonancia con los arts. 58 y 59 LBRL. Sin embargo, nada hubiera costado que el legislador sectorial hubiese concretado esa intervención. Algo muy parecido sucede con los instrumentos de prevención del riesgo de inundación, los cuáles serán aprobados por la Administración regional, con la participación “especialmente de los representantes de los municipios afectados” (art. 62.2 y, por conexión, art. 62.1 de la Ley andaluza 9/2010, de 30 de julio). La precisión terminará haciéndose vía reglamentaria, siendo preferible que la misma se hubiera hecho en la propia ley. Finalmente, hay que destacar que las leyes sectoriales contienen principios generales relativos a la participación orgánica local. En este sentido, las Comunidades autónomas garantizarán la participación de todas las Administraciones públicas con competencias relacionadas con la protección de las aguas en los órganos colegiados relacionados con la planificación hidrológica –singularmente en los órganos de participación- (art. 36.2 del Texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio).

4.2. Archivos

4.2.1. La participación funcional

4.2.1.1. Fase de instrucción: El informe

El Mapa de Archivos es aprobado y modificado por la Administración autonómica, “previa consulta a las entidades representativas de las administraciones locales” (art. 25.2 de la Ley catalana 10/2001, de 13 de julio).

4.2.1.2. Fase de instrucción: La audiencia

La Administración regional podrá ordenar el *depósito provisional de archivos públicos que no tengan las condiciones necesarias para garantizar la seguridad, la conservación y el acceso al patrimonio documental* en uno de sus archivos (art. 17.1 de la Ley valenciana 3/2005, de 15 de junio), previa audiencia a las partes interesadas (art. 17.2). Si tenemos en cuenta que los archivos de las entidades locales son archivos públicos [art. 13 b)], es factible el depósito provisional de los archivos municipales y, al tramitarse el expediente administrativo que dará lugar a ese depósito, habrá de darse audiencia a la entidad local.

4.2.2. La participación orgánica

Los primeros órganos colegiados en los que nos vamos a detener son los *órganos sectoriales de ámbito autonómico o insular*, que son definidos como órganos de consulta y

¹⁰⁶² Art. 5. 3 y, por conexión, arts. 2.1 a), 4.2 y 5.1 de la Ley asturiana 1/1994, de 21 de febrero; arts. 21.3 y 25.2 y, por conexión, art. 18 del Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 3/2003, de 4 de noviembre y art. 26.1 y, por conexión, arts. 22.1, 23.2 de la Ley vasca 1/2006, de 23 de junio. La parte expositiva de esta última norma hace un especial hincapié en que la norma responde a la necesidad de planificar, por lo que esta disposición serviría para dar a la participación ciudadana los cauces que en este momento carece y la participación encontrará también su expresión a través de la intervención de las Corporaciones locales.

asesoramiento¹⁰⁶³. Estas normas resultan bastante parcas en relación con la composición de estos órganos, limitándose a determinar los colectivos que estarán presentes en estos órganos, remitiéndose para todo lo demás al correspondiente desarrollo reglamentario (art. 10.6 de la Ley cántabra; art. 18.1 de la Ley catalana; art. 9.3 de la Ley foral; art. 12.6 de la Ley madrileña y art. 11.7 de la Ley riojana). En este sentido, hay referencias a que habrá representantes de i) de las Administraciones públicas (art. 9.3 de la Ley foral, en relación con el Consejo Navarro de Cultura), ii) de las Administraciones o entidades locales¹⁰⁶⁴ o iii) de los municipios¹⁰⁶⁵.

Junto a estos órganos colegiados de carácter sectorial, existe un *órgano singular o especializado*: la Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Selección Documental (art. 19 de la Ley catalana 10/2001, de 13 de julio). Esta Comisión es un órgano colegiado autonómico de carácter técnico adscrito a la consejería competente por razón de la materia (art. 19.1). Su composición se determinará por reglamento, si bien deberá contar con personas designadas por las entidades representativas de las Administraciones locales (art. 19.1).

4.2.3. Conclusiones

En el presente sector existe tanto participación funcional, como orgánica, y, en ambos casos (sobre todo en el ámbito orgánico), se asegura la presencia local –que no necesariamente municipal- y, en no pocas ocasiones, vía participación indirecta. Dicho esto, hay que destacar que no son pocos los supuestos de participación orgánica en los que habrá que esperar al desarrollo reglamentario para poder conocer a ciencia cierta si los municipios contarán o no con presencia en esos órganos.

4.3. Bibliotecas

4.3.1. La participación funcional

4.3.1.1. Fase de instrucción: El informe

La Administración foral es la competente para revisar y actualizar la *Cartera de Servicios del Sistema de Bibliotecas* Públicas de Navarra “previa consulta con la Federación Navarra de Municipios y Concejos” (art. 14.2 de la Ley foral 32/2002, de 19 de noviembre).

4.3.1.2. Fase de instrucción: La audiencia

La elaboración, la modificación y actualización del “*Mapa de la Lectura Pública*” compete a la Administración autonómica. Atendiendo al fin de este instrumento –establece los diferentes tipos de servicios bibliotecarios correspondientes a cada núcleo de población-, parece lógico que la aprobación y actualización de los mismos se produzca una vez oída la Federación de Municipios (art. 15 de la Ley cántabra 3/2001, de 25 de septiembre) o las

¹⁰⁶³ Art. 10.1 y, por conexión, art. 10.2 de la Ley cántabra 3/2002, de 28 de junio; art. 18.1 y, por conexión, art. 18.2 de la Ley catalana 10/2001, de 13 de julio; art. 9.1 y, por conexión, art. 9.2 de la Ley foral 12/2007, de 4 de abril; art. 33.1 y, por conexión, art. 33.2, de la Ley gallega 7/2014, de 26 de septiembre; art. 12.1 y, por conexión, art. 12.2 de la Ley madrileña 4/1993, de 21 de abril y art. 11.1 y, por conexión, art. 11.2 de la Ley riojana 4/1994, de 24 de mayo.

¹⁰⁶⁴ Art. 18.1 de la Ley catalana, en relación con el Consejo Nacional de Archivos; arts. 33.3 y 44.4 de la Ley gallega 7/2014, de 26 de septiembre, en relación con el Consejo de Archivos de Galicia –representación que será asumida por la Federación Gallega de Municipios y Provincias (art. 44.4)- y art. 11.6 de la Ley riojana, en relación con el Consejo de Archivos de La Rioja.

¹⁰⁶⁵ Art. 10.5 de la Ley cántabra –nombrados a propuesta de una concreta asociación-, en relación con la Comisión Patrimonio Documental de Cantabria y art. 12.5 de la Ley madrileña, en relación con el Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid.

asociaciones representativas de la Administración local existentes en el territorio autonómico (art. 28.1 de la catalana 4/1993, de 18 de marzo).

4.3.2. La participación orgánica

Como en otros ámbitos de la acción pública, en el sector bibliotecario son frecuentes los *consejos sectoriales*¹⁰⁶⁶. La presencia de representantes municipales apenas está asegurada en las leyes sectoriales, quedando supeditada la composición de estos Consejos al correspondiente desarrollo reglamentario. Podemos distinguir tres situaciones. En primer lugar, aquellos Consejos en los que la ley únicamente garantiza la participación de las “Administraciones públicas” (art. 12.2 de la Ley andaluza 16/2003, de 22 de diciembre, en relación con el Consejo Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación¹⁰⁶⁷) o de las Administraciones competentes (art. 8.2 de la Ley gallega 5/2012, de 15 de junio, en relación con el Consejo de Cooperación Bibliotecaria de Galicia). En segundo lugar, están las normas en las que se consagra que las Corporaciones locales formarán parte de esos Consejos (art. 15.2 de la Ley estatal 10/2007, de 22 de junio, en relación con el Consejo de Cooperación Bibliotecaria¹⁰⁶⁸ y art. 6 de la Ley extremeña 6/1997, de 29 de mayo, en relación con el Consejo de Biblioteca). En una línea parecida se encuentra un Consejo, del que formará parte un vocal que será un representante de una concreta federación de municipios y provincias [art. 40.4 f) de la Ley valenciana 4/2011, de 23 de marzo, en relación con el Consejo Asesor de Bibliotecas de la Comunidad Valenciana]. La tercer y última situación nos la proporciona un Consejo en el que habrá representantes de municipios de la región, uno de los cuales corresponderá a un ayuntamiento determinado (art. 13 de la Ley madrileña 10/1989, de 5 de octubre, en relación con el Consejo de Bibliotecas de la Comunidad de Madrid).

La presencia local también se garantiza en el Consejo Rector de un *órgano instrumental* de una Comunidad autónoma (art. 12 y ss. de la Ley catalana 4/1993, de 18 de marzo). Uno de los vocales de este Consejo será nombrado a propuesta de un ayuntamiento concreto [art. 14.1 c)].

4.3.3. Conclusiones

El sector contempla tanto la participación funcional, como la orgánica, admitiéndose la participación directa –bien ordinaria, bien extraordinaria- y la participación indirecta que, en ocasiones, se lleva a efecto a través de asociaciones concretas. Asimismo, este sector contiene claros ejemplos de imprecisión normativa a la hora de determinar el medio a través del cual se va a hacer efectiva la participación municipal [por ejemplo, art. 36 e) de la Ley balear 19/2006, de 23 de noviembre]. Por último, las leyes sectoriales no aclaran en todos los casos si los municipios tendrán o no representación en los órganos colegiados, ya que la norma emplea fórmulas genéricas como “administraciones públicas” o “corporaciones locales”.

4.4. Carreteras

4.4.1. La participación funcional

¹⁰⁶⁶ J. Punzón Moraleda y F. Sánchez Rodríguez, “La distribución de competencias y marco normativo en las materias de archivos y bibliotecas con especial referencia a Castilla-La Mancha”, pág. 607, se refiere a la participación en la gestión del servicio público de bibliotecas a través de estos órganos colegiados.

¹⁰⁶⁷ Sobre el mismo, véase: J. M. Pérez Monguió, “El sistema andaluz de Bibliotecas”, págs. 419-427.

¹⁰⁶⁸ El concepto de cooperación bibliotecaria viene definido en el art. 15.1, subrayándose su carácter voluntario. Por otro lado, A. Descalzo González, “La cooperación bibliotecaria”, pág. 376, lamenta que sólo se atribuya “funciones de escasa fuerza e intensidad” a este Consejo.

4.4.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento

El *expediente administrativo dirigido a entregar una carretera regional o insular* (que haya adquirido la condición de vía urbana) *a un ayuntamiento* se “promoverá a instancia del Ayuntamiento interesado” y será resuelto por el Gobierno autonómico o insular (art. 49.2 de la Ley canaria 9/1991, de 8 de mayo).

4.4.1.2. Fase de instrucción: El informe¹⁰⁶⁹

La práctica totalidad de las leyes sectoriales contempla la participación funcional, vía informe, en relación con las *carreteras o variantes no incluidas en el planeamiento vigente*¹⁰⁷⁰.

La construcción de carreteras o variantes no incluidas en el planeamiento urbanístico vigente de los municipios obliga a la Administración que promueva esa carretera a remitir el correspondiente estudio informativo o proyecto a los municipios (o Corporaciones locales) afectados al objeto de que lo examinen y emitan un informe¹⁰⁷¹.

El informe se pronunciará sobre el trazado propuesto (art. 16.1 de la Ley estatal) o, más concretamente, sobre si este trazado es el más adecuado (art. 11.2 de la Ley riojana) para el interés general y/ o para los intereses de las localidades a que afecte la nueva carretera o variante¹⁰⁷². Otras normas se decantan en el sentido de que el informe versará sobre la “adecuación del trazado propuesto al planeamiento urbanístico” (art. 34.1 de la Ley andaluza) o “acerca del trazado, características y conveniencia de la vía prevista” (art. 16.1 de la Ley canaria).

El plazo para la emisión de dicho informe va a ser, por lo general, de un mes¹⁰⁷³. No obstante, la mayoría de las normas optan por conceder en primera instancia un plazo de un mes, si bien se concede una especie de ampliación por otro más. Transcurrido ese plazo sin que las entidades locales hayan informado, se entenderá que son favorables, es decir, que están conformes con el contenido del estudio o proyecto propuesto¹⁰⁷⁴.

¹⁰⁶⁹ C. Martínez-Carrasco Pignatelli, “Competencias locales viarias. Especial referencia a las competencias locales viarias”, pág. 307, a la hora de abordar algunos supuestos de participación funcional de los municipios en este sector, encuentra el fundamento jurídico de dicha participación en el art. 62 LBRL.

¹⁰⁷⁰ Analiza este supuesto: A. Sánchez Lamelas, “Carreteras”, págs. 1.137-1.138.

¹⁰⁷¹ Art. 34.1 de la Ley andaluza 8/2001, de 12 de julio; art. 30.1 de la Ley aragonesa 8/1998, de 17 de diciembre; art. 14.1 de la Ley asturiana 8/2006, de 13 de noviembre; art. 16.1 de la Ley canaria 9/1991, de 8 de mayo; art. 9.1 de la Ley cántabra 5/1996, de 17 de diciembre; art. 16.1 de la Ley castellano-leonesa 10/2008, de 9 de diciembre; art. 17.1 de la Ley castellano-manchega 9/1990, de 28 de diciembre; art. 17.3 del Texto refundido de la Ley de Carreteras de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2009, de 25 de agosto; art. 16.1 de la Ley estatal 37/2015, de 29 de septiembre –este precepto no habla de construcción de carreteras no incluidas en el planeamiento, sino de construcción de carreteras que afecten al planeamiento urbanístico vigente–; art. 14.1 de la Ley extremeña 7/1995, de 27 de abril; art. 22.1 de la Ley madrileña 3/1991, de 7 de marzo; art. 21.1 de la Ley murciana 2/2008, de 21 de abril y art. 11.2 y, por conexión, art. 11.1 de la Ley riojana 2/1991, de 7 de marzo.

¹⁰⁷² Art. 30.1 de la Ley aragonesa; art. 14.1 de la Ley asturiana; art. 16.1 de la Ley castellano-leonesa; art. 17.1 de la Ley castellano-manchega; art. 14.1 de la Ley extremeña; art. 22.1 de la Ley madrileña y art. 21.1 de la Ley murciana.

¹⁰⁷³ Art. 16.1 de la Ley estatal 37/2015.

¹⁰⁷⁴ Art. 34.1 de la Ley andaluza; art. 30.1 de la Ley aragonesa; art. 14.1 de la Ley asturiana; art. 16.1 de la Ley canaria; art. 9.1 de la Ley cántabra; art. 16.1 de la Ley castellano-leonesa; art. 17.1 de la Ley castellano-manchega; art. 14.1 de la Ley extremeña; art. 22.1 de la Ley madrileña; art. 21.1 de la Ley murciana y art. 11.2 de la Ley riojana.

Si el municipio, bien expresamente, bien tácitamente –por silencio–, muestra su conformidad con el estudio o proyecto que se les haya hecho llegar para su informe, esa conformidad implicará la necesaria modificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico de acuerdo a las determinaciones del estudio o proyecto remitido, debiendo la Corporación local incorporar las variaciones contempladas en el estudio o proyecto una vez aprobadas¹⁰⁷⁵.

En caso de disconformidad, que necesariamente habrá de ser motivada, el expediente informado habrá de ser elevado al Consejo de Ministros o de Gobierno –excepcionalmente, el consejero–, que decidirá sobre la aprobación del trazado y/ o si procede ejecutar el proyecto, y, si resuelve favorablemente, ordenará la modificación o revisión del planeamiento urbanístico afectado, que deberá acomodarse a las determinaciones del proyecto en el plazo de un año¹⁰⁷⁶.

De este modo, atendiendo a que la consecuencia de este procedimiento es la modificación del planeamiento, resulta imprescindible garantizar la participación de los entes locales. Se reconoce a la Administración estatal o regional facultades limitativas para las competencias urbanísticas de los municipios, que tendría su justificación en la necesidad de asegurar la coherencia entre los trazados de las carreteras y el planeamiento urbanístico¹⁰⁷⁷.

Hay que señalar finalmente que estos informes sustituyen a los controles preventivos municipales previstos en el art. 84.1 de la LBRL. Es decir, una competencia exclusiva se transforma en una competencia participada.

En línea con lo que acabamos de ver, ciertos *proyectos sobre carreteras*¹⁰⁷⁸ se han de someter a informe del ayuntamiento correspondiente, al objeto de que manifieste su conformidad o disconformidad¹⁰⁷⁹. La razón de ser de estos informes la encontramos en el hecho de que las actuaciones relativas a carreteras, por constituir obras públicas de interés general, no estarán sujetas a los actos de control preventivo municipal a los que se refiere el artículo 84.1 b) de la LBRL (art. 12.1 de la Ley riojana).

La participación de las entidades locales, vía informe, está garantizada en otros procedimientos cuya resolución corresponde a la Administración autonómica como la *aprobación y revisión catálogos viarios o de carreteras* (art. 17, apartados 4 y 5, de la Ley andaluza 8/2001, de 12 de julio y art. 26.3 de la Ley madrileña 3/1991, de 7 de marzo), el

¹⁰⁷⁵ Art. 34.2 de la Ley andaluza; art. 14.1 de la Ley asturiana; art. 9.1 de la Ley cántabra; art. 17.1 de la Ley castellano-manchega y art. 14.1 de la Ley extremeña.

¹⁰⁷⁶ Art. 34, apartados 3 y 4, de la Ley andaluza; art. 30.1 de la Ley aragonesa; art. 14.1 de la Ley asturiana; art. 16.1 de la Ley canaria; art. 9.1 de la Ley cántabra; art. 16.3 de la Ley castellano-leonesa; art. 17.1 de la Ley castellano-manchega; art. 17.3 del Texto refundido de la Ley de Carreteras de Cataluña; art. 16.1 de la Ley estatal; art. 14.1 de la Ley extremeña; art. 22.1 de la Ley madrileña; art. 21.1 de la Ley murciana y art. 11.3 de la Ley riojana. Por otro lado, A. Sánchez Lamelas, “Carreteras”, pág. 1.140, destaca que la decisión del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno autonómico podrá ser objeto “del posible control judicial de la decisión que finalmente se adopte dentro de los complejos parámetros del control de las decisiones altamente discrecionales”.

¹⁰⁷⁷ J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 347, mantiene idéntica postura.

¹⁰⁷⁸ Por ejemplo: i) proyectos de travesías cuyo objeto específico sea el acondicionamiento o mejora de una travesía cuya titularidad no sea municipal; ii) actuaciones sobre tramos urbanos que afecten a terrenos situados fuera de la zona de dominio público y iii) proyectos a ejecutar mediante el contrato de concesión de obra pública, etc.

¹⁰⁷⁹ Art. 35.2 y, por conexión, apartado 1 de ese mismo precepto, de la Ley castellano-leonesa 10/2008, de 9 de diciembre; arts. 17.2, 23.2, y 27.2 y, por conexión, art. 25.1, del Texto refundido de la Ley de Carreteras de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2009, de 25 de agosto; art. 20 de la Ley gallega 8/2013, de 28 de junio y art. 12.2 de la Ley riojana 2/1991, de 7 de marzo.

acuerdo por el que una carretera pierde tal condición (art. 19, apartados 1 y 2, de la Ley andaluza 8/2001, de 12 de julio) o la *fijación de una línea de edificación inferior a la establecida con carácter general* (art. 41.2 del Texto refundido de la Ley de Carreteras de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2009, de 25 de agosto). Hay que resaltar que en este último procedimiento, el informe del ayuntamiento afectado deberá ser “favorable” (art. 41.2 de la citada norma catalana).

Asimismo, se garantiza la participación municipal (o local), vía informe, en otros procedimientos que serán resueltos por la Administración estatal o por la Administración autonómica, como, por ejemplo, con ocasión, i) de la *declaración de una carretera o tramo del mismo de especial protección* (art. 26.2 de la Ley cántabra 5/1996, de 17 de diciembre), ii) de la *ordenación de accesos a carreteras o reordenación de los accesos existentes* (art. 45.3 y, por conexión, apartados 1 del referido precepto, del Texto refundido de la Ley de Carreteras de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2009, de 25 de agosto –el apartado tercero alude a “consulta previa y preceptiva de los ayuntamientos afectados”–), iii) de la *elaboración de los planes de carreteras*¹⁰⁸⁰, iv) de la *fijación de una línea de edificación inferior a la establecida con carácter general* (art. 33.3 de la Ley estatal 37/2015, de 29 de septiembre), v) del *estudio de delimitación de tramos urbanos* (art. 48, apartados 2 y 3, de la Ley estatal) o vi) de las *autorizaciones* relativas a las zonas de dominio público o servidumbre de las travesías o tramos urbanos de las carreteras (arts. 46.2 y 47.2 de la Ley estatal)¹⁰⁸¹.

4.4.1.3. Fase de instrucción: La información pública

Algunas *actuaciones en la red de carreteras*, como, por ejemplo, la construcción de nuevas carreteras o de variantes de población no incluidas en el planeamiento urbanístico, se someterán a información pública y de las Administraciones públicas territoriales afectadas, por un período de un mes [art. 33.1, letras a), b) y c), de la Ley andaluza 8/2001, de 12 de julio]. Las observaciones que se realicen en este trámite de información deberán versar exclusivamente sobre i) las circunstancias que justifiquen la declaración de interés general de la carretera y la concepción global de su trazado, ii) su integración en el paisaje del entorno y iii) las afecciones de la actuación al medio ambiente y al patrimonio histórico (art. 33.1). Igualmente, las “Administraciones Públicas territoriales afectadas, además, podrán formular observaciones referidas a sus propias competencias” (art. 33.1). Es decir, las observaciones de esas Administraciones públicas territoriales no se reducen a aspectos competenciales –algo que, quizás tenga más encaje en los informes (en base al art. 83.4 de la Ley 30/1992. En idéntico sentido, art. 80.4 de la Ley 39/2015)–, sino que se extienden a otras cuestiones.

La clasificación de las vías, así como su designación y la descripción de sus características generales, se realizará mediante la aprobación del *catálogo del sistema viario* por el Gobierno autonómico, si bien, deberá ser sometido previamente a “información pública de las entidades locales afectadas” (art. 6, apartados 1 y 3, de la Ley valenciana 6/1991, de 27 de marzo).

¹⁰⁸⁰ Art. 12.2 de la Ley canaria 9/1991, de 8 de mayo –los ayuntamientos expresarán su opinión; trámite de consulta que se simultánea con el trámite de información pública– y art. 10, apartados 1, 4 y 5, de la Ley murciana 2/2008, de 21 de abril –el apartado cuarto de este precepto señala que el plan “se someterá a consulta de los ayuntamientos afectados,..., durante un plazo de tres meses”–.

¹⁰⁸¹ La anterior Ley estatal (Ley 25/1988, de 29 de julio) atribuía las autorizaciones i) en las zonas de servidumbre y afección de las travesías de las carreteras estatales (art. 39.3), ii) en las zonas de dominio público de los tramos urbanos de las carreteras estatales (art. 39.1) y iii) en las zonas de servidumbre y afección de los tramos urbanos de las carreteras estatales (art. 39.2) a los ayuntamientos, si bien en el segundo de los casos era preciso un informe vinculante de la Administración estatal. Por tanto, este cambio regulatorio evidencia un vaciamiento competencial de los municipios.

4.4.1.4. Fase de instrucción: La audiencia

La fijación de la *línea límite de edificación* de las carreteras es un ámbito más que propicio para que exista una participación municipal. En este sentido, corresponde al Gobierno autonómico, “oídos los Ayuntamientos respectivos”, fijar la línea límite de edificación para cada carretera o tramo de ella (art. 30.1 de la Ley canaria 9/1991, de 8 de mayo).

La audiencia es el mecanismo a través del cual se canaliza la participación local en el *proceso de elaboración de los planes de carreteras*. La elaboración de los mismos compete a la Administración estatal (Plan estratégico de las carreteras del Estado: art. 7, especialmente el apartado tercero, de la Ley estatal 37/2015, de 29 de septiembre) o a la Administración autonómica¹⁰⁸². Atendiendo a la naturaleza de estos planes (por ejemplo, art. 16, apartados 1 y 2, de la Ley valenciana 6/1991, de 27 de marzo), la intervención municipal (o local, dependiendo de las normas) se hace imprescindible. En efecto, esa participación va a tener lugar mediante un trámite de audiencia¹⁰⁸³ que, en ocasiones, tendrá lugar al mismo tiempo que la información pública (art. 14.6 de la Ley foral y art. 12.4 y, por conexión, art. 12.3 de la Ley vasca). El hecho de que el trámite de audiencia se celebre al mismo tiempo que la información pública genera ciertas dudas en relación con este trámite, ya que, con la Ley 30/1992 en la mano, la audiencia es el trámite inmediatamente anterior a la propuesta de resolución (art. 84.1. En este mismo sentido: art. 82.1 de la Ley 39/2015). Por último, el trámite de audiencia tendrá una duración de dos meses, acorde con el art. 84.2 de la Ley 30/1992 –y conforme también con el art. 82.2 de la Ley 39/2015- [art. 16.1 d) de la Ley aragonesa y art. 14.6 de la Ley foral].

El *procedimiento de aprobación de los proyectos de carreteras* es un ámbito en el que también parece más que razonada la intervención municipal. La aprobación provisional de uno de estos proyectos se someterá a información pública y, simultáneamente, se someterá a audiencia de las entidades locales afectadas. Como ya hemos señalado en el ejemplo anterior, no nos parece correcto que estos dos trámites se celebren simultáneamente, máxime si nos atenemos al contenido de la Ley 30/1992 (art. 84.1. En idéntico sentido, 82.1 de la Ley 39/2015). Dicho esto, hay que resaltar que este trámite de audiencia versará sobre lo que estas entidades locales puedan manifestar, “en el ámbito de sus competencias, sobre la adecuación del proyecto de construcción a las determinaciones del proyecto sectorial de incidencia supramunicipal que, en su caso, haya sido aprobado” (art. 20.3 de la Ley foral 5/2007, de 23 de marzo). Asimismo, la norma precisa la documentación que, como mínimo, deberá ser sometida a audiencia, citándose, entre otros, una memoria y diversos planos [art. 20.3, letras a), b), c) y d), de la Ley foral].

Igualmente, alguna Comunidad autónoma dispone de un *Catálogo de la Red de Carreteras* –definido en el art. 5.1 castellano-manchega 9/1990, de 28 de diciembre- que se aprobará y modificará por el Decreto del Consejo de Gobierno, “previa audiencia de las Administraciones titulares de las carreteras” (art. 5.2 de la Ley).

Otro ejemplo de intervención municipal en procedimientos autonómicos, vía audiencia, gira en torno al *Inventario de Travesías*. En Navarra, este Inventario –definido en el

¹⁰⁸² Art. 13.3 de la Ley aragonesa 8/1998, de 17 de diciembre; art. 14, apartados 1 a 8, de la Ley foral 5/2007, de 23 de marzo; art. 17.1 de la Ley valenciana 6/1991, de 27 de marzo y art. 12, apartados 1 y 7, de la Ley vasca 2/1989, de 30 de mayo.

¹⁰⁸³ Art. 16.1 d) de la Ley aragonesa; art. 7.3 de la Ley estatal 37/2015, de 29 de septiembre –este apartado se refiere a que serán “oídas las administraciones... locales”- y, con bastantes matices, art. 17.1 de la Ley valenciana.

art. 69.1 de la Ley foral 5/2007, de 23 de marzo- es aprobado, actualizado y modificado por la Administración autonómica (art. 69.3). Precisamente, la modificación de las delimitaciones de las travesías incluidas en el Inventario podrá realizarse de oficio, pero siempre “previa audiencia a la entidad local por un plazo de quince días” (art. 69.4).

4.4.1.5. Fase de finalización: La terminación convencional

La Administración titular de una carretera (variantes o carreteras de circunvalación, construidas para eliminar las travesías de población) podrá ampliar la extensión de la *zona de no edificación*, previo acuerdo del municipio afectado (art. 56.5 de la Ley andaluza 8/2001, de 12 de julio).

Asimismo, el *cambio de titularidad de una carretera* es aprobada por la Administración regional, previo acuerdo, dependiendo de las normas, entre las Administraciones públicas interesadas o las Corporaciones locales [art. 10 c) de la Ley aragonesa 8/1998, de 17 de diciembre y art. 5.3 de la Ley murciana 2/2008, de 21 de abril]¹⁰⁸⁴.

Por último, la Administración titular de una carretera y las entidades locales respectivas podrán convenir lo que estimen procedente en orden a la mejor conservación y funcionalidad de esa carretera o de tramos urbanos de la misma (art. 49.2 de la Ley estatal 37/2015, de 29 de septiembre).

4.4.2. La participación orgánica

En primer lugar, nos referiremos a *órganos* que, con más o menos matices, podríamos considerar como *sectoriales*. Se trata de órganos consultivos y de planificación en los que “estarán representados todos los municipios de la Región” (art. 15 de la Ley murciana 2/2008, de 21 de abril, en relación con la Junta Regional de Carreteras y Seguridad Vial)¹⁰⁸⁵.

Junto a los órganos sectoriales, existen *órganos especializados*. Así, el Decreto que regule la composición de la Comisión de Seguridad Vial de Andalucía debe asegurar la presencia de las distintas Administraciones públicas (art. 49.2 de la Ley andaluza 8/2001, de 12 de julio).

Igualmente, la Comisión del Plan General de Carreteras sería un órgano especializado, al que se le atribuyen funciones de asesoramiento (art. 12.4 de la Ley aragonesa 8/1998, de 17 de diciembre y art. 22.4 de la Ley vasca 2/1989, de 30 de mayo). En cuanto a la composición de este órgano, hay que distinguir entre la Comisión aragonesa, que cuenta con una representación municipal permanente -un representante por cada provincia-, designada a propuesta de las federaciones y asociaciones de municipios [art. 12.2 d) de la Ley aragonesa] y la Comisión vasca que únicamente contempla una representación ocasional, más concretamente, de “representantes de las Asociaciones Municipales más representativas de la Comunidad Autónoma” que asistirán cuando así se acuerde en el seno de la Comisión (art. 22.2 de la Ley vasca).

4.4.3. Conclusiones

Tanto la participación funcional como la participación orgánica están presentes en este

¹⁰⁸⁴ L. Morell Ocaña, “Una teoría de la cooperación”, pág. 63, parece justificar este tipo de preceptos en que estamos ante una cooperación interadministrativa en materia de bienes demaniales.

¹⁰⁸⁵ La “Comisión de Carreteras de Castilla y León”, de la que formaban parte cinco representantes de las Corporaciones locales, que eran elegidos por la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León (art. 8.3 de la Ley castellano-leonesa 10/2008, de 9 de diciembre, en su versión original) ha sido suprimida por la Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de Medidas para la Reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y ha sido sustituida por el Consejo de Cooperación Local.

sector, si bien la primera tiene mayor gran trascendencia, como lo demuestra el hecho de ser el único sector en el que se dan los cinco trámites, es decir, iniciación, informe, información pública, audiencia y terminación convencional.

Centrándonos en la participación funcional, la misma es una participación directa a favor de uno o varios municipios concretos y la participación directa ordinaria, es decir, aquella que se refiere a todos los municipios, es más excepcional. Asimismo, hay que resaltar que en este sector se ha localizado uno de los escasos supuestos en los que se exige un informe municipal favorable, pudiéndose afirmar que existe un poder de decisión real por parte de los municipios. Por otro lado, se sustituyen competencias exclusivas –control preventivo de las obras- por competencias participadas vía informe. Por último, hay que poner de manifiesto que uno de estos trámites, la audiencia, no siempre es el trámite inmediatamente anterior a la redacción de la propuesta de resolución, tal como contempla la Ley 30/1992 (art. 84.1).

En cuanto a la participación orgánica, los municipios (o entes locales) podrán contar con una representación permanente –propuesta por asociaciones municipalistas- o con una representación ocasional. Además, no falta en este sector un caso en el que la norma lo único que hace es garantizar la participación de las distintas Administraciones, por lo que la presencia municipal queda a expensas de lo que se determine en el correspondiente desarrollo reglamentario.

Por último, existen algunos casos de participación genérica. Por ejemplo, la Administración estatal podrá establecer distintas categorías dentro de cada clase de carretera y lo hará con la participación, entre otros, de los entes locales (art. 2.4 de la Ley estatal 37/2015, de 29 de septiembre).

4.5. Cementerios y servicios funerarios

4.5.1. La participación funcional

4.5.1.1. Fase de instrucción: El informe

La Administración autonómica define las características, ubicación y forma de gestión de los *cementerios supramunicipales*, para lo que será preciso un informe previo del municipio o municipios en cuyos términos hayan de establecerse estos cementerios (art. 2 de la Ley madrileña 1/1987, de 5 de marzo).

4.5.1.2. Fase de instrucción: La audiencia

La Administración regional aprobará un *reglamento de servicios funerarios*; aprobación que se realizará “previa audiencia de las entidades municipalistas más representativas” (apartado segundo de la disposición final primera de la Ley catalana 2/1997, de 3 de abril). No obstante, hay que advertir que este reglamento será de aplicación supletoria en aquellos municipios que no aprueben un reglamento propio (tal como prevé el apartado primero de la disposición final primera y, por conexión, apartado segundo de la referida disposición final, de la Ley catalana 2/1997). No obstante, el hecho de que exista este trámite de audiencia es el que nos permite afirmar que esta potestad reglamentaria reconocida a la Comunidad autónoma y a los ayuntamientos, no es una competencia indistinta.

4.5.2. Conclusiones

La LBRL, en su redacción originaria, se refiere a este sector utilizando los términos “cementerios y servicios funerarios” [art. 25.2 j) LBRL, en su redacción originaria]. La Ley 27/2013 ha introducido un importante cambio y ahora se alude a este sector como

“cementeros y actividades funerarias” [art. 25.2 k)]. Este cambio viene motivado por la liberalización de los servicios funerarios, aspecto al que nos volveremos a referir inmediatamente. Cabe recordar, que el art. 86 LBRL, hasta la aprobación del Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, contenía una reserva de los servicios mortuorios a favor de las entidades locales. La liberalización del servicio ha supuesto la finalización del monopolio y el adelgazamiento de los cometidos funerarios de los ayuntamientos, quedando éstos relegados a meras entidades autorizantes; autorizaciones que responden a una labor administrativa de inspección¹⁰⁸⁶. Por último, hay que advertir que la responsabilidad municipal se refiere a lo que se puede denominar como cementerio general público, término del que están excluidos los cementerios privados o eclesiásticos y especiales¹⁰⁸⁷.

Cómo acabamos de ver, este sector sólo prevé la participación funcional, la cual puede ser bien una participación directa especial o extraordinaria, bien una participación indirecta.

4.6. Consumo

4.6.1. La participación funcional

La participación funcional en este sector tiene lugar en la fase de iniciación del procedimiento. En efecto, la Administración autonómica impulsará la firma de convenios para el *establecimiento de colegios arbitrales*, dependientes de la Junta Arbitral de Consumo autonómica y lo hará en relación con aquellos municipios que, atendiendo a determinadas circunstancias, lo soliciten (art. 13.3 de la Ley vasca 6/2003, de 22 de diciembre).

4.6.2. La participación orgánica

En este sector vuelven a aparecer los *órganos colegiados de carácter sectorial de ámbito autonómico*, que se configuran como órganos consultivos y participativos¹⁰⁸⁸.

En cuanto a la participación local en estos órganos, hay que comenzar diciendo que las normas no son demasiado precisas. Se señala que formarán parte de estos órganos i) los representantes de las Administraciones públicas –en ocasiones, se intenta acotar diciendo que serán las Administraciones vinculadas a este sector-¹⁰⁸⁹ o ii) los representantes de las Corporaciones locales (art. 23.2 de la Ley castellano-manchega) o iii) los representantes de las Administraciones municipales (art. 17.2 de la Ley murciana).

Dada la parquedad de las normas, no es de extrañar que exista una remisión a los oportunos desarrollos reglamentarios, que se encargarán de determinar la composición de

¹⁰⁸⁶ L. Tolivar Alas, *Ayuntamientos, Registro Civil y Municipalismo Funerario*, págs. 151 y ss. y 195. Por otra parte, resulta de interés la obra de J. A. García de Coca, *Liberalización de la actividad funeraria, in totum*, en la que realiza un estudio que abarca desde los tiempos del monopolio local hasta la actual liberalización.

¹⁰⁸⁷ J. F. Pérez Gálvez, *El Sistema Funerario en el Derecho Español*, pág. 311.

¹⁰⁸⁸ Art. 38.1 de la Ley andaluza 13/2003, de 17 de diciembre, en relación con el Consejo Andaluz de Consumo; art. 23.1 de la Ley castellano-leonesa 2/2015, de 4 de marzo, en relación con el Consejo de Consumidores y Usuarios de Castilla y León; art. 23.1 de la Ley castellano-manchega 11/2005, de 15 de diciembre, en relación con el Consejo Regional de Consumo; art. 25.1 de la Ley foral 7/2006, de 20 de junio, en relación con el Consejo Navarro de Consumo; preámbulo y art. 28.1 de la Ley madrileña 11/1998, de 9 de julio, en relación con el Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid; art. 17.1 de la Ley murciana 4/1996, de 14 de junio, en relación con el Consejo Asesor Regional de Consumo y art. 35 de la Ley vasca 6/2003, de 22 de diciembre, en relación con la Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi.

¹⁰⁸⁹ Art. 38.2 de la Ley andaluza, art. 23.2 de la Ley castellano-leonesa, art. 25.1 de la Ley foral, art. 28.1 de la Ley madrileña y art. 36.3 de la Ley vasca.

estos órganos, así como el método de designación de sus miembros (art. 23.2 de la Ley castellano-manchega, art. 17.3 de la Ley murciana y art. 36.3 de la Ley vasca).

También existe alguna alusión en estas normas a *órganos sectoriales de ámbito provincial*, que serían órganos consultivos, de participación, de mediación, de diálogo y de concertación en materia de defensa de los consumidores (art. 38.1 de la Ley andaluza 13/2003, de 17 de diciembre, en relación con los Consejos Provinciales de Consumo), en los que estarían integrados, en la forma que reglamentariamente se determine, por representantes de las Administraciones públicas (art. 38.2 de la Ley andaluza).

4.6.3. Conclusiones

La participación funcional es prácticamente inexistente. Por el contrario, si hay presencia local en diversos órganos colegiados. Sin embargo, las normas resultan bastante escuetas, ya que únicamente se asegura la presencia de las Corporaciones locales –raramente de los municipios-, lo que obligará a acudir a las disposiciones reglamentarias, al objeto de resolver si existe o no presencia municipal, así como para conocer el peso real de las Corporaciones locales y, más concretamente, de los municipios.

Asimismo, no faltan ejemplos de lo que venimos calificando como participación local imprecisa o genérica. Uno de los ámbitos en el que se puede comprobar este hecho es en el de la planificación (a título meramente ejemplificativo: art. 70.2 de la Ley vasca 6/2003, de 22 de diciembre).

4.7. Deporte

4.7.1. La participación funcional

La participación funcional de los municipios va a producirse por medio de un informe y esta participación se va a centrar en la *planificación*. La elaboración y aprobación de los planes sobre instalaciones y equipamientos deportivos corresponde a la Administración regional¹⁰⁹⁰. A la luz del contenido de estos Planes (véase, por ejemplo, art. 78, apartados 1, 2 y 3, de la Ley gallega), está más que justificada la obligación de que los municipios o ayuntamientos (o Corporaciones o entidades locales) sean consultados o emitan un informe con anterioridad a su aprobación¹⁰⁹¹.

4.7.2. La participación orgánica

En primer lugar, nos detendremos en *órganos colegiados de naturaleza sectorial* que se caracterizan por ser órganos de consulta y asesoramiento, a los que, en ocasiones, se define como órganos de participación social y de debate¹⁰⁹².

¹⁰⁹⁰ Arts. 5.21 y 71, apartados 1 y 3, de la Ley castellano-manchega 5/2015, de 26 de marzo; apartados 1 y 3 del art. 55 del Texto único de la Ley del Deporte, aprobada por el Decreto Legislativo catalán 1/2000, de 31 de julio; arts. 7 d) y 65 de la Ley extremeña 2/1995, de 6 de abril; arts. 5.1 r) y 78.2 de la Ley gallega 3/2012, de 2 de abril y art. 90.2 de la Ley valenciana 2/2011, de 22 de marzo.

¹⁰⁹¹ Arts. 5.21 y 71.1 de la Ley castellano-manchega; art. 55.2 de la norma catalana; arts. 8.1 c) y 65 de la Ley extremeña; art. 82.1 de la Ley gallega y art. 90.2 de la Ley valenciana.

¹⁰⁹² Art. 10.1 de la Ley andaluza 6/1998, de 14 de diciembre –Consejo Andaluz del Deporte-; art. 89 de la Ley balear 14/2006, de 17 de octubre –Asamblea Balear del Deporte-; art. 12.1 de la Ley canaria 8/1997, de 9 de julio –Consejo Canario del Deporte-; art. 8.1 de la Ley cántabra 2/2000, de 3 de julio –Comisión Cántabra del Deporte-; arts. 75 y 76 de la Ley castellano-manchega 5/2015, de 26 de marzo –Consejo de la Actividad Física y el Deporte de Castilla-La Mancha-; art. 9 de la Ley extremeña 2/1995, de 6 de abril –Consejo Regional de Deportes de Extremadura-; art. 8.1 de la Ley foral 15/2001, de 5 de julio –Consejo Navarro del Deporte-; art. 22.1 de la Ley madrileña 15/1994, de 28 de diciembre –Consejo del Deporte de la Comunidad de Madrid-; art.

Lo más frecuente es que las leyes sectoriales reconozcan que estos órganos contarán con representación local (art. 10.2 de la Ley andaluza; art. 12 de la Ley extremeña y art. 9, apartados 2 y 3, de la Ley foral) o municipal (art. 90.2 de la Ley balear; art. 12.2 de la Ley canaria y art. 7.2 de la Ley vasca), si bien la concreta representación se determinará reglamentariamente (por ejemplo, art. 7.3 de la Ley vasca). Sin embargo, algunas normas no llegan a garantizar la participación local o municipal, si bien del contenido de la norma, cabe presumir que reglamentariamente se reconocerá la intervención de las entidades locales o municipales (art. 8.3 de la Ley cántabra y art. 9.3 de la Ley murciana). Por último, la excepción la encontramos en las leyes que atribuyen una representación expresa a los municipios y determinan el número de vocales de procedencia municipal¹⁰⁹³.

Además de estos órganos colegiados de naturaleza sectorial, existen *organismos autónomos* de la Administración estatal o autonómica en los que hay representación local¹⁰⁹⁴ o municipal (art. 10.2 y, en menor medida, apartados 1 y 4 del referido precepto, de la Ley aragonesa 4/1993, de 16 de marzo, en relación con el Consejo Aragonés del Deporte), si bien la composición concreta se determinará reglamentariamente (art. 10.3 de la Ley aragonesa; art. 36.8 de la norma catalana y art. 86.3 de la Ley estatal).

Antes de terminar este apartado, nos referiremos a las leyes que crean órganos que se centran en aspectos concretos de la actividad deportiva. La participación local está asegurada en los *órganos antidopaje* (art. 59.1 y, en menor medida, apartado 2 de este art., de la Ley cántabra 2/2000, de 3 de julio, en relación con la Comisión Cántabra Antidopaje) y en los órganos colegiados relacionados con el *deporte escolar*¹⁰⁹⁵. La participación municipal está garantizada en los *órganos contra la violencia en el deporte* (art. 99.1 de la Ley vasca 14/1998, de 11 de junio, en relación con el Comité contra la violencia en el deporte), en los *tribunales deportivos*¹⁰⁹⁶ y en los órganos encargados del *seguimiento y evaluación de los programas, planes y actividades y de la elaboración normativa*¹⁰⁹⁷.

4.7.3. Conclusiones

La participación funcional se limita a la planificación sectorial, en donde tienen un especial protagonismo las asociaciones municipalistas. Por el contrario, la participación orgánica tiene un especial desarrollo. No obstante, por lo general, no se va más allá de asegurar la presencia local y, más excepcionalmente, municipal –vía asociaciones

9.1 de la Ley murciana 8/2015, de 24 de marzo –Consejo Asesor Regional de la Actividad Física y el Deporte de la Región de Murcia- y art. 7.1 de la Ley vasca 14/1998, de 11 de junio –Consejo Vasco del Deporte-.

¹⁰⁹³ Art. 78.1 g) de la Ley castellano-manchega –se distribuye el número de vocales siguiendo criterios poblacionales- y art. 22.3 d) de la Ley madrileña –los vocales serán designados por Federación Madrileña de Municipios-.

¹⁰⁹⁴ Arts. 35.3 y 36.7 del Texto único de la Ley del Deporte, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 1/2000, de 31 de julio, en relación con la Comisión Directiva del Consejo Catalán del Deporte y art. 10.1 y, por conexión, arts. 7.2 y 86.2 de la Ley estatal 10/1990, en relación con Asamblea General del Deporte del Consejo Superior de Deportes. Sobre la creación del Consejo Superior de Deportes: M. Bassols Coma, “La Administración deportiva: Evolución y posible configuración”, págs. 379-380.

¹⁰⁹⁵ Art. 21.3 y, por conexión, art. 21.1 de la Ley murciana 8/2015, de 24 de marzo, en relación con el Comité de Actividad Física y Deporte en Edad Escolar de la Región de Murcia, siendo la participación local resulta realmente significativa.

¹⁰⁹⁶ Art. 177.1 c) y, por conexión, art. 176 de la Ley riojana 1/2015, de 23 de marzo –representación que es asumida por una concreta asociación-, en relación con el Tribunal del Deporte de La Rioja.]

¹⁰⁹⁷ Art. 10.2 b) y, por conexión, art. 10.1 de la Ley riojana 1/2015 –representación que recae en una determinada asociación y en la capital de la Comunidad autónoma-, en relación con la Comisión Intersectorial del Ejercicio Físico y del Deporte.

municipalistas, en ocasiones, una concreta-, quedando todo lo demás supeditado al oportuno desarrollo reglamentario.

Asimismo, este sector cuenta con varios casos que podemos calificar como participación genérica. Un primer ejemplo lo constituyen los supuestos en que no se alude a la participación de las entidades locales o de los municipios, sino a la colaboración de los entes locales. En este sentido, existen algunos ejemplos relacionados con la planificación sectorial¹⁰⁹⁸, con las actividades deportivas en el medio natural (art. 25 de la Ley balear) y con la promoción del deporte como hábito de salud (art. 93.3 de la Ley balear). Un segundo ejemplo lo encontramos en aquellos supuestos en que se prevé la participación de las Administraciones públicas, sin que se haga mención expresa a los municipios; circunstancia que sucede en la planificación sectorial (art. 32.5 y, por conexión, arts. 32, apartados 1 y 6, y 34.2 de la Ley murciana 8/2015, de 24 de marzo y art. 145 de la Ley riojana 1/2015, de 23 de marzo). Un tercer ejemplo lo encontramos en la participación local –sin que se determine la forma en que se articula esa participación- en la elaboración de los programas de deporte escolar por parte de la Administración autónoma (art. 19, apartado primero y segundo, de la Ley balear).

4.8. Educación

4.8.1. La participación funcional

4.8.1.1. Fase de instrucción: El informe

Con carácter general, algunas normas prevén trámites de consulta. En este sentido, la Administración autonómica “establecerá procedimientos de consulta... con las federaciones o agrupaciones más representativas de las corporaciones locales” (art. 13.3 de la Ley cántabra 6/2008, de 26 de diciembre). De forma mucho más específica, la Administración autonómica, previa consulta con una federación de municipios concreta, aprobará el correspondiente *reglamento en el que se determine la estructura, funcionamiento y número de componentes de los consejos escolares municipales* (art. 27.1 de la Ley murciana 6/1998, de 30 de noviembre).

4.8.1.2. Fase de finalización: La terminación convencional

Los entes locales y la Administración autonómica colaborarán en el ámbito educativo a través de una *comisión mixta*, cuya composición y funciones será determinada por el Gobierno autonómico, de acuerdo con las entidades municipalistas (art. 162.1 de la Ley catalana 12/2009, de 10 de julio).

La Administración autonómica acordará las adscripciones “entre centros públicos” – que serían aquellos “cuya titularidad corresponde a una administración pública” (art. 73.2 de la Ley catalana)-, para lo que debe contar con la conformidad de los titulares de los centros (art. 76.2 de la Ley). Por tanto, podría entenderse que la *adscripción de un centro de titularidad pública*, que bien podría ser municipal, requerirá la previa conformidad de la Administración municipal. Si esa conformidad la entendemos como pacto o acuerdo, estaríamos ante un caso de terminación convencional.

4.8.2. La participación orgánica

¹⁰⁹⁸ Arts. 7.1 e) y 50, apartados 1 y 2, de la Ley andaluza 6/1998, de 14 de diciembre (sobre este precepto, véase a J. Gutiérrez Alonso, “Las competencias deportivas de los entes locales de la Comunidad Autónoma Andaluza”, págs. 60-61); art. 10.3 a) de la Ley balear 14/2006 y arts. 4 d), 5 b), 7 h) y apartados primero y tercero del art. 53 de la Ley cántabra 2/2000, de 3 de julio.

La figura orgánica, por antonomasia, de este sector viene representada por los *consejos escolares*.

La práctica totalidad de las normas reguladoras de estos consejos coinciden en que se trata de órganos de asesoramiento, consulta y participación social en la programación general de la enseñanza no universitaria¹⁰⁹⁹.

En cuanto a la composición de estos Consejos, las normas declaran que forman parte de los mismos i) las entidades locales o la Administración local¹¹⁰⁰, ii) los ayuntamientos [art. 9.2 h) de la Ley castellano-manchega] o iii) los municipios [art. 12.2 i) de la Ley extremeña y art. 12.1 g) de la Ley murciana]. En algunos casos, las normas determinan a quién le corresponde hacer la propuesta de los nombramientos de los representantes locales o municipales, labor que se encomienda a distintas organizaciones –en no pocas ocasiones a través de una organización determinada–, como a las asociaciones o entidades representativas de los intereses de las entidades locales [art. 9.1 j) de la Ley balear y art. 31.1 i) de la Ley estatal –en este caso, será la asociación con mayor implantación–] o a las federaciones o asociaciones de ayuntamientos [art. 5.4 l) de la Ley castellano-leonesa], de municipios¹¹⁰¹, de municipios y concejos [art. 4.1 g) de la Ley foral] o de municipios y provincias¹¹⁰².

En este orden de cosas, hay que señalar que algunas normas aportan más detalles. Por ejemplo, uno de los representantes de los ayuntamientos tendrá que ser un presidente de un consejo escolar de localidad [art. 9.2 h) de la Ley castellano-manchega]. Otro aspecto relevante es el del número de representantes de los entes locales que, en algunas ocasiones, es superior al de los representantes de la Administración autonómica [art. 6.1 f) de la Ley canaria y art. 4.1 i) de la norma gallega]. Tampoco faltan las normas que realizan precisiones en relación con la procedencia de los representantes locales. En este sentido, algunas normas prevén que la mitad de esos representantes sean del ámbito rural y la otra mitad del ámbito urbano [art. 10.2 k) de la Ley aragonesa y art. 6.1 h) de la Ley asturiana]; otras adoptan un sistema de designación de representantes en función de la población de los municipios, otorgando a los municipios de cada tramo poblacional un número de representantes¹¹⁰³.

Junto a los consejos escolares de ámbito estatal o autonómico son frecuentes los *consejos de ámbito territorial infra-autonómico*. Estos consejos se concretan en:

¹⁰⁹⁹ Art. 4 de la Ley aragonesa 5/1998, de 14 de mayo; art. 1 de la Ley asturiana 9/1996, de 27 de diciembre; art. 4 del Decreto Legislativo balear 112/2001, de 7 de septiembre; art. 4 de la Ley canaria 4/1987, de 7 de abril; art. 4.1 de la Ley cántabra 3/1999, de 24 de marzo; art. 4 de la Ley castellano-leonesa 3/1999, de 17 de marzo; arts. 5 y, en menor medida, 4.1 de la Ley castellano-manchega 3/2007, de 8 de marzo; art. 30 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio; art. 4.1 y, en menor medida, art. 3 de la Ley extremeña 8/2001, de 14 de junio; art. 3 de la Ley foral 12/1997, de 4 de noviembre; art. 3 de la Ley gallega 3/1986, de 18 de diciembre; art. 1, apartados 1 y 2, de la Ley madrileña 12/1999, de 29 de abril; art. 6 de la Ley murciana 6/1998, de 30 de noviembre; arts. 3 a) y 6.1 de la Ley riojana 3/2004, de 25 de junio; art. 1 y, especialmente, art. 4 del Texto refundido de la Ley de Consejos Escolares de la Comunidad Valenciana, aprobado por Decreto Legislativo de 16 de enero 1989 y arts. 6 a) y 7 de la Ley vasca 13/1988, de 28 de octubre.

¹¹⁰⁰ Art. 10. 2 k) de la Ley aragonesa; art. 5.4 i) de la Ley castellano-leonesa; art. 31.1 i) de la Ley estatal; art. 3.5 k) de la Ley madrileña y art. 8.2 h) de la Ley valenciana.

¹¹⁰¹ Art. 10.2 k) de la Ley aragonesa; art. 6.1 h) de la Ley asturiana; art. 6 h) de la Ley canaria; art. 8.1 f) de la Ley cántabra; art. 3.5 k) de la Ley madrileña; art. 12.1 g) de la Ley murciana; art. 12 i) de la Ley riojana y art. 10 de la Ley vasca.

¹¹⁰² Art. 9.2 h) de la Ley castellano-manchega; art. 12.2 i) de la Ley extremeña y art. 8.2 h) de la Ley valenciana.

¹¹⁰³ Art. 4.1 ll) de la norma gallega y disposición transitoria quinta de la Ley canaria –este sistema, de acuerdo con la referida disposición, tenía carácter transitorio–.

- Consejos escolares comarcales

Estos consejos son definidos como órganos de consulta, asesoramiento, participación y coordinación entre varios municipios o en el ámbito territorial de la comarca¹¹⁰⁴, correspondiendo su creación a las autoridades regionales (art. 31 de la Ley aragonesa). La composición de estos Consejos se determinará reglamentariamente, si bien habrá de garantizarse la representación de todos los municipios de la comarca (art. 32 de la Ley aragonesa, art. 31 de la Ley canaria y art. 22 de la Ley murciana).

- Consejos escolares territoriales

Los consejos escolares territoriales son organismos de consulta y participación respecto a la programación general de la enseñanza no universitaria¹¹⁰⁵, cuya creación será competencia autonómica (art. 12.1 de la Ley gallega) y en los mismos se integrarán representantes de los ayuntamientos (art. 22 de la Ley vasca) o vocales designados en representación de los municipios comprendidos en el ámbito territorial del Consejo [art. 172.2 d) de la Ley catalana]. Una de estas normas es algo más concisa e indica que formarán parte de estos consejos “[u]n representante del municipio de mayor censo de población del territorio. Los demás municipios designarán de entre ellos a otro representante” [art. 12.1 h) de la Ley gallega].

- Consejos Escolares de Zona (Educativa)

Estos Consejos serían órganos de consulta y participación en la programación de la enseñanza no universitaria (art. 16.1 de la Ley cántabra 3/1999, de 24 de marzo). La iniciativa para su constitución corresponde a la Administración regional (disposición adicional primera de la Ley castellano-manchega 3/2007, de 8 de marzo). En cuanto a la composición, se garantiza la representación de los municipios comprendidos en la zona educativa (art. 16.3 de la Ley cántabra y disposición adicional primera de la Ley castellano-manchega).

También existen *órganos colegiados especializados*, en concreto en dos ámbitos: la formación profesional y la educación permanente de adultos.

Los órganos colegiados de formación profesional¹¹⁰⁶, son definidos como órganos de consulta, participación y asesoramiento del Gobierno autonómico (art. 174.1 de la Ley catalana y art. 108.1 de la Ley extremeña). La Administración local participará en dichos consejos (arts. 174.1 de la norma catalana y art. 108.3, junto al punto “IV” de la Exposición de Motivos, de la norma extremeña), a través de la “federación de entidades más representativas” (art. 108.3 de la Ley extremeña). Para saber la composición numérica de estas Comisiones habrá que estar a lo que se disponga vía reglamentaria (art. 108.3).

En cuanto a los órganos colegiados que tienen por objeto la educación de adultos, hay que señalar que los mismos son órganos consultivos, asesores y de participación¹¹⁰⁷. Estos

¹¹⁰⁴ Art. 30.1 y, por conexión, arts. 33 y 34 de la Ley aragonesa 5/1998, de 14 de mayo; art. 30.1 de la Ley canaria 4/1987, de 7 de abril y art. 21 de la Ley murciana 6/1998, de 30 de noviembre.

¹¹⁰⁵ Art. 172.1 de la Ley catalana 12/2009, de 10 de julio; art. 11 de la Ley gallega 3/1986, de 18 de diciembre y art. 18 y, en menor medida, art. 19 de la Ley vasca 13/1988, de 28 de octubre.

¹¹⁰⁶ Consejo Catalán de Formación Profesional: art. 174 de la Ley 12/2009, de 10 de julio y Consejo de Formación Profesional de Extremadura: art. 104.2 de la Ley 4/2011, de 7 de marzo.

¹¹⁰⁷ Art. 22 de la Ley aragonesa 16/2002, de 28 de junio, en relación con el Consejo de la Educación Permanente de Aragón; art. 19.1 de la Ley balear 4/2006, de 30 de marzo, en relación con el Consejo de la Educación y la Formación Permanente de Personas Adultas de las Illes Balears y art. 15.1 de la Ley canaria 13/2003, de 4 de abril, en relación con la Comisión Canaria para la Educación y Formación Permanente de Personas Adultas.

órganos estarán integrados por representantes, entre otros colectivos, de las entidades locales (art. 23.1 de la norma aragonesa) o de los municipios (art. 19.3 de la Ley balear). Reglamentariamente se establecerá la composición de estos Consejos (art. 23.2 de la norma aragonesa y art. 19.2 de la Ley balear), si bien una de estas normas –la canaria- alude a tres representantes nombrados por una determinada federación de municipios (art. 15.2 de la Ley canaria).

Además, las normas educativas garantizan la participación de los municipios (o de los entes locales) en una serie de *órganos colegiados que no pueden calificarse estrictamente de órganos estatales o autonómicos*. Nos estamos refiriendo a los siguientes casos:

- Consejos escolares de centros educativos¹¹⁰⁸. Los consejos escolares de cada centro público contarán con un concejal o representante del municipio (o ente local) en cuyo término municipal se halle radicado el centro¹¹⁰⁹.

- Consejo (o comisión) social de las universidades¹¹¹⁰. Pueden formar parte de estos Consejos representantes de municipios concretos –ayuntamientos que sean capitales de provincia y/ o municipios en los que se hallen ubicados centros (o los campus) de la universidad-¹¹¹¹ o una representación designada por una concreta asociación o federación municipalista o local¹¹¹². La razón de ser de estos Consejos (o comisiones) es la de conseguir que la Universidad y su entorno interactúen. Sin dejar el ámbito universitario se recoge la existencia de un Consejo de Universidades en el que habrá una representación designada por una concreta asociación municipalista o local [art. 66.1 g) de la Ley vasca 3/2004, de 25 de febrero].

- Comisión de selección y nombramiento de directores de centros. La Administración autonómica regulará el proceso de selección de director, proceso que debe llevar a cabo una comisión que estará presidida por un representante de la Administración educativa –debemos entender que se está refiriendo a la Administración autonómica (apartados 1 y 2 del art. 156 de la Ley catalana 12/2009, de 10 de julio)- e integrada, entre otros, por representantes del ayuntamiento del municipio donde se ubica el centro (art. 143.3).

¹¹⁰⁸ Al respecto: J. A. Tardío Pato, *Las competencias educativas de los entes locales en España (Análisis histórico, sistemático y comparado)*, págs. 279-281. P. Meix Cereceda, *Descentralización de la enseñanza y derechos fundamentales. Un estudio comparado entre España y Alemania*, págs. 214-217 y 251-255, estudia la participación social, a través de estos Consejos.

¹¹⁰⁹ Art. 159.1 de la Ley catalana 12/2009, de 10 de julio y, art. 188.1 de la Ley extremeña 4/2011, de 7 de marzo. Esta misma previsión figuraba en el art. 56.1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, hasta la modificación del referido art. por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

¹¹¹⁰ Sobre esta cuestión: “Los Consejos Sociales en las Universidades Europeas, normativa y desarrollos comparados”, *in totum* y J. A. Tardío Pato, *Las competencias educativas de los entes locales en España (Análisis histórico, sistemático y comparado)*, págs. 281-286.

¹¹¹¹ Art. 65.2 c) de la Ley aragonesa 5/2005, de 14 de junio; art. 82.1 c) de la Ley catalana 1/2003, de 19 de febrero –uno de esos representantes será propuesto, no por un asociación, sino por el propio municipio-; art. 1.3 d) de la Ley estatal 5/1985, de 21 de marzo; art. 77.3 f) de la Ley gallega 6/2013, de 13 de junio; art. 8.3 de la Ley madrileña 12/2002, de 18 de diciembre; art. 7.2 c) de la Ley riojana 6/2003, de 26 de marzo y art. 5.4 d) de la Ley valenciana 2/2003, de 28 de enero.

¹¹¹² Art. 21.1 l) del Decreto Legislativo andaluz 1/2013, de 8 de enero; art. 4.1 e) de la Ley castellano-manchega 7/2003, de 13 de marzo –representación que recaerá en municipios en los que existan campus de la Universidad-; art. 4.2 e) de la Ley extremeña 1/2010, de 7 de enero; art. 8.1 g) de la Ley murciana 3/2005, de 25 de abril y art. 66.1 g) de la Ley vasca 3/2004, de 25 de febrero.

- Comisiones u órganos de garantías de admisión (art. 86.2 de la Ley Orgánica de Educación –Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo-). La Administración autonómica regulará la composición de estas comisiones (art. 46.3 de la Ley catalana 12/2009, de 10 de julio), que estarán presididas por un representante de la Administración educativa –debemos entender que se está refiriendo a la Administración autonómica (apartados 1 y 2 del art. 156)- y necesariamente deben contar con la participación de los ayuntamientos afectados.

4.8.3. Conclusiones

La participación funcional tiene escasa importancia en este sector, siendo relevante el papel que se encomienda a las asociaciones municipalistas.

En cuanto a la participación orgánica, la representación indirecta y la extraordinaria son la regla general. La excepción sería la representación ordinaria, representación en la que se tendrá en cuenta diversos criterios, como el poblacional. A ello hay que sumar que, con más frecuencia de la deseable, las leyes sectoriales se limitan a asegurar la presencia local, correspondiendo al oportuno desarrollo reglamentario precisar si habrá representación municipal o no. Por último, hay que destacar que el número de vocales de procedencia local en algunos de estos órganos es superior al autonómico.

Asimismo, en este sector, al igual que sucede en otros muchas, encontramos un sinfín de ejemplos de participación genérica. El ejemplo más repetido es el de la participación de las entidades locales en la programación de las enseñanzas¹¹¹³, que llegó a prever el art. 25.2 n) LBRL hasta su modificación por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre¹¹¹⁴. Igualmente se alude al establecimiento de procedimientos de colaboración con las federaciones o agrupaciones más representativas de las Corporaciones locales (apartado primero de la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo y art. 13 de la Ley cántabra 6/2008, de 26 de diciembre). No son estos los únicos supuestos. Así, una norma garantiza que las entidades locales o los municipios, según los casos, participarán en las funciones que corresponden a la Administración autonómica en los distintos aspectos del sistema educativo y, en especial, en materias como i) la determinación de la oferta educativa a través de los procedimientos establecidos por reglamento [art. 159.3 a) Primero y, por conexión, art. 44 de la Ley catalana 12/2009, de 10 de julio], ii) el proceso de admisión en los centros que prestan el servicio de educación autonómico [art. 159.3 a) Segundo e, indirectamente, arts. 46 y 49 de la Ley catalana] y iii) acordar las adscripciones entre centros públicos y autorizar las adscripciones que se soliciten entre centros privados concertados (art. 76.2 de la Ley).

Se puede concluir que las leyes sectoriales no garantizan la participación de los municipios en la programación general de la enseñanza, a pesar de las previsiones que hasta recientes fechas contenía el art. 25.2 n) LBRL y ello a pesar del claro interés local de la enseñanza¹¹¹⁵.

¹¹¹³ Sobre la participación de los municipios en la planificación y programación de la política educativa: E. Corral García, “Las competencias municipales en materia de enseñanza”, págs. 275-280 y J. A. Tardío Pato, *Las competencias educativas de los entes locales en España (Análisis histórico, sistemático y comparado)*, págs. 157-168. En relación con la participación en la programación general de la enseñanza, véase lo que señala A. Garcés Sanagustín, “Derecho a la educación y sistema educativo”, págs. 169-170.

¹¹¹⁴ Arts. 62.3, 159.3 a) Cuarto –estos apartados se refieren a la programación de las enseñanzas de formación profesional- y, muy especialmente, 159.1 de la Ley catalana 12/2009, de 10 de julio –el art. se refiere a la programación “general” de la enseñanza- y art. 188.1 de la Ley extremeña 4/2011, de 7 de marzo.

¹¹¹⁵ En este mismo sentido: J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, págs. 363 y 365.

4.9. Ferias y mercados

4.9.1. La participación funcional

Este sector presenta bastantes supuestos de participación funcional, participación que se canaliza a través de informes.

La aprobación de las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y ejecución de las leyes sectoriales no se podrá llevar a cabo sin que previamente hayan participado las entidades locales en su elaboración. Esta participación se realiza a través de una consulta i) con las organizaciones representativas de los ayuntamientos (disposición adicional primera de la Ley catalana 8/1994, de 25 de mayo) o ii) con una determinada federación de municipios (disposición adicional segunda de la Ley madrileña 15/1997, de 25 de junio).

El *procedimiento de concesión de la licencia comercial de un gran establecimiento* es un procedimiento de tramitación y resolución autonómica (art. 27 bis, apartados segundo y séptimo, de la Ley riojana 3/2005, de 14 de marzo). A nuestros efectos, resulta de especial interés el informe que deberá formalizar la Administración municipal (art. 27 bis. 3) por la minuciosidad de la regulación. Para empezar, el informe deberá pronunciarse sobre una serie de extremos que recoge la norma (art. 27 bis. 4). Asimismo, se subraya que el informe habrá de ser “debidamente motivado” (art. 27 bis. 3) y, lo que es aún más importante, “que será vinculante si fuere desfavorable” (art. 27 bis. 3). Por último, hay que señalar que esta norma concede un plazo de un mes para su emisión (art. 27 bis. 3), ampliando notablemente el plazo de 10 días que, con carácter general, se fija en la Ley 30/1992 (art. 83.2. En idéntico sentido, art. 80.2 de la Ley 39/2015).

4.9.2. La participación orgánica

La presencia local o municipal está garantizada en los comités organizadores de *ferias y exposiciones oficiales*¹¹¹⁶, si bien no estamos ante un ejemplo de participación local en el ejercicio de competencias estatales y autonómicas, desde el momento en que estos comités no quedan configurados como órganos de la Administración.

4.9.3. Conclusiones

Cómo puede observarse, la participación funcional se reduce a dos ejemplos. El primero se centra en la participación indirecta y el segundo es un caso de participación directa, que sobresale por el hecho de que estamos, sin duda, ante uno de los escasísimos casos en los que el informe municipal tiene carácter vinculante. Esto es, el municipio ostenta un poder real, ya que la decisión de la Administración autonómica está condicionada por la intervención municipal. En cuanto a la participación orgánica, es, a día de hoy, inexistente, tras la supresión de los pocos órganos en que existía representación local o municipal¹¹¹⁷.

4.10. Incendios

4.10.1. La participación funcional

El único supuesto de participación funcional se refiere a la audiencia a las Corporaciones locales que tiene lugar durante la elaboración de la *planificación sectorial*. Las

¹¹¹⁶ Art. 11 de la Ley castellano-manchega 2/1997, de 30 de mayo; art. 6 de la Ley catalana 8/1994, de 25 de mayo; art. 6 de la Ley gallega 1/1996, de 5 de marzo y art. 9 de la Ley madrileña 15/1997, de 25 de junio.

¹¹¹⁷ Por ejemplo, el Patronato Regional de Ferias que estaba previsto en el art. 8.1 de la Ley castellano-manchega 2/1997, de 30 de mayo y que fue suprimido por el art. 5.5 de la Ley 7/2009, de 17 de diciembre.

leyes regulan los planes contra los incendios forestales (planes de emergencia por incendios forestales y planes de lucha contra los incendios forestales); planes que serán elaborados y aprobados por la Administración autonómica (art. 38.1 de la Ley andaluza 5/1999, de 29 de junio y art. 49.1 de la Ley extremeña 5/2004, de 24 de junio). Lo importante es que esos planes, durante su tramitación, serán objeto de una audiencia a las Corporaciones locales (art. 38.1 de la Ley andaluza y art. 49.1 de la Ley extremeña).

4.10.2. La participación orgánica

Una norma crea una *Comisión de Coordinación de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento*, que es configurada como un órgano consultivo y de participación (art. 14 de la Ley aragonesa 1/2013, de 7 de marzo). La Comisión estará compuesta, entre otros, por representantes de las entidades locales (art. 15.1), aunque será una disposición reglamentaria la que determine la composición de la misma (art. 15.3).

4.10.3. Conclusiones

Cómo puede observarse, las leyes sectoriales son parcas en ejemplos de participación, reduciéndose todo a la habitual intervención en la planificación sectorial y a la existencia de un órgano en el que cabe presumir que, por vía reglamentaria, se garantice la presencia municipal.

4.11. Medio ambiente

4.11.1. La participación funcional

4.11.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento

Los municipios podrán solicitar la *elaboración de planes de mejora de calidad del aire que afecten a su término municipal* a la Administración autonómica [arts. 53.2 a) de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio y 95.2 a) de la Ley extremeña 16/2015, de 23 de abril]. Asimismo, podrán proponer las medidas que se consideren oportunas para su inclusión en los mismos [art. 53.2 a) de la Ley andaluza y art. 95.2 a) de la Ley extremeña].

4.11.1.2. Fase de instrucción: El informe

Los *instrumentos estatales y autonómicos de prevención y control ambiental* son el ámbito en el que más presente está la participación municipal. La misma se instrumenta de distintos modos que pasamos a analizar, no sin antes decir que el municipio participa en distintas fases de los procedimientos de prevención y control. Por tanto, los municipios tienen garantizada su presencia en estos procedimientos, de alguna de las siguientes formas:

- Informes:

Los informes municipales están muy presentes en este ámbito. Nos centraremos en dos tipos concretos, si bien advertimos que existen otros muchos.

i) Informe de compatibilidad del proyecto elaborado por el promotor con el planeamiento urbanístico y, en su caso, con las ordenanzas municipales relativas al mismo. El informe del ayuntamiento en cuyo territorio se quiera ubicar una instalación, ejecutar alguna obra, etc. irá dirigido a acreditar esa compatibilidad¹¹¹⁸, especialmente la disponibilidad y la

¹¹¹⁸ Art. 53.1 de la Ley aragonesa 11/2014, de 4 de diciembre; art. 20.1 de la Ley foral 4/2005, de 22 de marzo y, por conexión, art. 9; art. 30.1 de la Ley murciana 4/2009, de 14 de mayo [La Ley murciana 4/2009 no está expresamente derogada, si bien la Ley murciana 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública, señala que la legislación estatal de evaluación

suficiencia de los servicios públicos que exija la actividad [art. 17.1 d) de la Ley catalana 20/2009, de 4 de diciembre y, por conexión, art. 14.1], la clasificación urbanística del suelo y el planeamiento al que está sujeta la finca o los usos urbanísticos admitidos (art. 30.1 de la Ley murciana). En todo caso, se exige que el informe deberá ser “concluyente sobre la compatibilidad o incompatibilidad de la instalación proyectada con la normativa y el planeamiento” (art. 30.3 de la Ley murciana).

Asimismo, el informe, deberá ser emitido en el plazo de treinta días o un mes¹¹¹⁹.

Lo importante no está en la emisión del informe, sino en sus efectos, ya que el mismo tendrá carácter vinculante (art. 20.1 de la Ley foral y art. 22.3 de la Ley valenciana –será vinculante si fuera negativo-). Dicho de otro modo, si el informe fuera negativo o desfavorable, la Administración autonómica deberá dictar resolución motivada poniendo fin al procedimiento de control ambiental, ordenando el archivo de las actuaciones¹¹²⁰.

ii) Las normas sectoriales aluden a un informe, al que, en ocasiones, se llama ambiental, que habrán de elaborar los ayuntamientos y que, por lo general, se emitirá una vez realizado el trámite de información pública¹¹²¹.

El informe versará sobre todos los aspectos ambientales sobre los que los ayuntamientos tienen competencia y, específicamente, sobre residuos urbanos, ruidos y vibraciones, humos, calor, polvo, contaminación lumínica, olores y vertidos al sistema público de saneamiento o alcantarillado municipal, así como incendios y seguridad¹¹²².

El informe será emitido, según los casos, en treinta días¹¹²³ o en dos meses (art. 34.4 de la Ley murciana). Asimismo, se presta una especial atención a los efectos de la no emisión del mismo o su emisión fuera de plazo [art. 55.3 a) de la Ley aragonesa y art. 34.4 de la Ley murciana]. La no emisión del informe en el plazo establecido faculta al órgano ambiental a conceder un plazo adicional máximo de un mes (art. 34.5 de la Ley murciana). No obstante, se podrá dictar la correspondiente resolución aunque el ayuntamiento no hubiese emitido el

ambiental es de aplicación en la Comunidad autónoma de la Región de Murcia (art. 3 y, por conexión, arts. 4 y 5)] y art. 22.1 de la Ley valenciana 6/2014, de 25 de julio.

¹¹¹⁹ Art. 53.2 de la Ley aragonesa; art. 60.2 de la Ley catalana y art. 20.1 de la Ley foral; art. 30.6 de la Ley murciana y art. 22.3 de la Ley valenciana.

¹¹²⁰ Art. 53.3 de la Ley aragonesa; art. 31.2 b) y, por conexión, art. 29 a) de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio; art. 13.2 de la Ley castellano-leonesa 11/2003, de 8 de abril y, por conexión, art. 20.1; art. 60.3 de la Ley catalana y art. 22, apartados 3 –este apartado delimita los puntos sobre los que debe pronunciarse el informe– y 6, de la Ley valenciana.

¹¹²¹ Art. 55.3 a) y, por conexión, arts. 4 d) y 50 de la Ley aragonesa 11/2014, de 4 de diciembre y arts. 33 y 34 de la Ley murciana 4/2009, de 14 de mayo [esta Ley murciana 4/2009 no está expresamente derogada, si bien la Ley murciana 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública, señala que la legislación estatal de evaluación ambiental es de aplicación en la Comunidad autónoma de la Región de Murcia (art. 3 y, por conexión, arts. 4 y 5)].

¹¹²² Art. 16 y, por conexión, art. 20.1 de la Ley castellano-leonesa 11/2003, de 8 de abril; art. 8 y, por conexión, art. 14.1 de la Ley catalana 20/2009, de 4 de diciembre; art. 6, apartados 6 a) y 7, y por conexión, art. 3.6 de la Ley extremeña 16/2015, de 23 de abril; art. 34.1 de la Ley murciana 4/2009, de 14 de mayo y art. 34.2 y, por conexión, apartado VI de la parte expositiva de esta Ley y arts. 4.2, 13 y 18 de la Ley valenciana 6/2014, de 25 de julio. Por otro lado, sobre los informes municipales relativos a cuestiones de su competencia (salubridad, incendios, etc.), véase a M. C. Alonso García, “La intervención de las entidades municipales en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada”, págs. 47-48 y 50-51.

¹¹²³ Art. 55.3 a) de la Ley aragonesa; art. 22.1 de la Ley catalana; art. 13.7 de la Ley extremeña y art. 34.1 de la Ley valenciana.

informe requerido, para lo cual el órgano autonómico competente suplirá al ayuntamiento en la fijación de las condiciones relativas a la competencia local (art. 34.6 de la misma Ley).

Lo realmente importante del informe es, no sólo su carácter preceptivo (art. 8.2 de la Ley catalana; art. 33 de la Ley murciana y art. 34.1 de la Ley valenciana¹¹²⁴), sino, sobre todo, su naturaleza vinculante (art. 22.1 de la Ley catalana). Una de estas leyes –la murciana– declara que, en los aspectos de competencia municipal, la autorización ambiental sólo podrá disentir del informe municipal de forma motivada y por razones de legalidad (art. 34.3); debiéndose tener en cuenta que el informe sólo podrá ser negativo “cuando la imposición de medidas correctoras u otras condiciones no sea suficiente para evitar riesgos o daños al medio ambiente, y la seguridad y salud de las personas, o para el cumplimiento de las exigencias normativas aplicables a la instalación” (art. 34.2).

iii) Por último, la legislación básica (Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental) regula la prórroga de la declaración ambiental estratégica emitida en determinados procedimientos ambientales. Esta prórroga exige que la misma sea informada por las Administraciones públicas afectadas (arts. 27.4 y 43.4 de la Ley). Teniendo en cuenta que las Administraciones públicas afectadas son aquellas que tienen competencias específicas en distintas materias, como agua o urbanismo [art. 5.1 h) de la Ley], es más que defendible que los municipios deberán pronunciarse, vía informe, sobre la referida prórroga. En esta misma línea, las Comunidades autónomas empiezan a introducir en su ordenamiento la obligación de que las Administraciones públicas afectadas informen la prórroga de la vigencia de la autorización ambiental; informe que habrá de emitirse en el plazo de dos meses (art. 30.5 de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio).

- Pronunciamientos:

Las entidades locales habrán de emitir un pronunciamiento expreso sobre la sostenibilidad social del plan, programa, proyecto o actividad sujeta a un régimen de intervención administrativa [art. 9.4 y, por conexión, arts. 14.1 d), 29.2 c) –en este precepto, se alude expresamente a un informe y no a pronunciamiento– y 55.3 a) de la Ley aragonesa 11/2014, de 4 de diciembre]. Ese pronunciamiento deberá ser expresamente valorado por la Administración competente para resolver (art. 9.4). Por tanto, estamos en presencia de un pronunciamiento local preceptivo, pero no vinculante.

- Consultas:

La figura de la consulta a las Administraciones públicas afectadas aparece en la legislación básica, en concreto de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (sobre el carácter básico de esta norma: disposición final octava de la misma). Se prevé la realización de este trámite en los procedimientos de evaluación ambiental estratégica y de evaluación de impacto ambiental de proyectos. La consulta tendrá lugar con ocasión de la elaboración del documento inicial estratégico o de la versión inicial del plan o programa, del documento ambiental estratégico o del estudio de impacto ambiental (arts. 19.1, 22, 30, 34 y 37 de la Ley), así como en los supuestos de modificación de la declaración ambiental estratégica y de la declaración de impacto ambiental (arts. 28.4 y 44.5). Dicho esto, queda por abordar el concepto de “Administraciones Públicas afectadas”, con la intención de demostrar que en ese término tienen cabida los municipios. Pues bien, estas Administraciones afectadas

¹¹²⁴ La norma valenciana que hasta recientes fechas regulaba esta cuestión (y que ha sido derogada por la Ley 6/2014) reconocía el carácter vinculante del informe cuando el mismo fuera desfavorable o estableciera condicionamientos (art. 29.2 de la derogada Ley valenciana 2/2006, de 5 de mayo), de tal forma que la resolución recogería las “condiciones resultantes de los informes vinculantes emitidos en el procedimiento” [art. 39.1 g) de la derogada Ley valenciana 2/2006].

son aquellas que “tiene competencias específicas en las siguientes materias: población, salud humana, biodiversidad, geodiversidad, fauna, flora, suelo, agua, aire, ruido, factores climáticos, paisaje, bienes materiales, patrimonio cultural, ordenación del territorio y urbanismo” [art. 5.1 h) de la Ley]. De acuerdo con esta definición, resulta evidente que los municipios son Administraciones afectadas y que deberán ser consultadas en los procedimientos de evaluación ambiental estratégica y de evaluación de impacto ambiental.

En este sentido, algunas leyes autonómicas ya van recogiendo este trámite de consulta [por ejemplo, arts. 38, apartados 2 y 4, y 39.2 de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio y la Ley aragonesa 11/2014, de 4 de diciembre, en primer lugar, arts. 16.1, 29.1 y, por conexión, art. 39.1 y, en segundo lugar, arts. 21.3 y 36.4 y, por conexión, art. 39.1].

La legislación sectorial autonómica recoge este trámite de consultas del siguiente modo:

i) Consultas vinculadas con la “decisión caso por caso” o la “determinación caso por caso de la necesidad de evaluación”. El órgano ambiental, en una serie de supuestos, consultará a las Administraciones previsiblemente afectadas por la aprobación y futura ejecución del plan o programa sobre la necesidad de que ese plan o programa se someta a evaluación ambiental (art. 85, apartados 1 y 2 y, por conexión, art. 87.1 de la Ley murciana 4/2009, de 14 de mayo¹¹²⁵).

ii) Consultas previas, relacionadas con la definición o determinación del alcance y el nivel de detalle del estudio ambiental. El órgano ambiental elevará consultas a las Administraciones públicas afectadas (vinculadas con la protección del medio ambiente) o, más concretamente, a las entidades locales o ayuntamientos afectados por la ejecución de un proyecto para que se pronuncien sobre la amplitud y grado de especificación de la información que debe contener el estudio de impacto o incidencia ambiental o el informe de sostenibilidad ambiental¹¹²⁶. El plazo que se concede a los ayuntamientos para la emisión del oportuno informe varía según la norma, pudiendo ser de diez (art. 25.2 en relación con el art. 25.1 de la Ley aragonesa), quince (art. 22.2 de la Ley balear) o treinta días –o un mes– [art. 30.1 de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio y art. 7.2 de la Ley castellano-manchega 4/2007, de 8 de mayo y art. 105.2 de la Ley murciana].

iii) Otros trámites de consulta.

Algunas normas obligan a que se consulte a las Administraciones afectadas por la realización del proyecto.

Así, por ejemplo, elaborado el informe de sostenibilidad ambiental, el mismo debe someterse a la consulta de las Administraciones públicas afectadas, las cuales dispondrán de

¹¹²⁵ La Ley murciana 4/2009 no está expresamente derogada, si bien la Ley murciana 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública, señala que la legislación estatal de evaluación ambiental es de aplicación en la Comunidad autónoma de la Región de Murcia (art. 3 y, por conexión, arts. 4 y 5).

¹¹²⁶ Art. 30.1 de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio; arts. 14.1 d) y 25.1, en relación con el arts. 39.1, de la Ley aragonesa 11/2014, de 4 de diciembre; arts. 22, apartados 1 y 2, 23.2, 28.3, 88, apartados 1, 2 y 4, de la Ley balear 11/2006, de 14 de septiembre y, por conexión, arts. 3, letras b) y f), y 19.1; art. 7.2 y, por conexión, art. 3 g) de la Ley castellano-manchega 4/2007, de 8 de marzo; arts. 15 bis. 2, especialmente la letra b), y 31.1 a) y, por conexión, art. 14.1 de la Ley catalana 20/2009, de 4 de diciembre; art. 33.1 de la Ley foral 4/2005, de 22 de marzo y, por conexión, arts. 9 y 35.1 y arts. 91.1 y 105.2 y, por conexión, arts. 87.1 y 102 de la Ley murciana 4/2009, de 14 de mayo [esta Ley murciana 4/2009 no está expresamente derogada, si bien la Ley murciana 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública, señala que la legislación estatal de evaluación ambiental es de aplicación en la Comunidad autónoma de la Región de Murcia (art. 3 y, por conexión, arts. 4 y 5)].

un plazo mínimo de cuarenta y cinco días para su examen y formulación de observaciones [art.89.1 de la Ley balear 11/2006 y, por conexión, arts. 3, letras b) y f), y 19.1]. Las entidades locales consultadas podrán incorporar un pronunciamiento expreso sobre la sostenibilidad del plan o programa [art. 89.2 de la Ley balear y, en parecidos términos, arts. 30.1 b) y 30.3 de la castellano-manchega 4/2007, de 8 de marzo].

También se prevé que, simultáneamente al trámite de información pública, el órgano sustantivo consultará a las Administraciones públicas afectadas que hayan sido previamente consultadas en relación con la definición del alcance y el nivel de detalle del estudio de impacto ambiental (art. 28.3 de la Ley balear y art. 10.3 de la Ley castellano-manchega 4/2007, de 8 de marzo). Los efectos de estas consultas son bastante limitados, ya que la norma únicamente obliga a que sean tenidas en consideración [art. 28.6 de la Ley balear y art. 10.5 de la Ley castellano-manchega].

Es cierto que estos instrumentos de control ambiental son, sin duda, el más claro ejemplo de la participación municipal en el ejercicio de competencias estatales o autonómicas. Dicho esto, hay que señalar que las leyes sectoriales contemplan otros supuestos que analizaremos a continuación.

En primer lugar, nos interesan los *recursos* que se interpongan frente a las autorizaciones ambientales. La concesión de estas autorizaciones corresponde a la Administración regional y, con carácter previo, los ayuntamientos respectivos deberán emitir un informe. Si la impugnación en vía administrativa se fundamenta en la intervención municipal, el órgano autonómico competente para resolver el recurso dará traslado del mismo al ayuntamiento respectivo, con el fin de que éstos, si lo estiman oportuno, presenten alegaciones (arts. 39.4 y 53.4 de la Ley murciana 4/2009, de 14 de mayo¹¹²⁷). En unos casos, las alegaciones tendrán fuerza vinculatoria para el órgano que ha de resolver (art. 39.4) y, en otros, el órgano competente para resolver el recurso sólo podrá disentir de las alegaciones formuladas por razones de legalidad debidamente motivadas (art. 53.4).

En segundo lugar, hay que destacar que la elaboración de *documentos tipo* relacionados con determinados instrumentos de control se encomienda a la Administración regional. Estos documentos se elaborarán “tras consultar a las administraciones públicas afectadas” (arts. 91.5 y 105.5 de la Ley murciana¹¹²⁸).

En tercer lugar, nos detendremos en la elaboración de los *Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques*¹¹²⁹, cuya aprobación corresponderá al órgano competente de la Comunidad autónoma. Las Administraciones competentes en materia urbanística informarán preceptivamente dichos Planes antes de su aprobación (art. 30.5 de la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre). Cabe pensar que una de esas Administraciones va a ser la municipal.

4.11.1.3. Fase de instrucción: La audiencia

¹¹²⁷ La Ley murciana 4/2009 no está expresamente derogada, si bien la Ley murciana 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública, señala que la legislación estatal de evaluación ambiental es de aplicación en la Comunidad autónoma de la Región de Murcia (art. 3 y, por conexión, arts. 4 y 5).

¹¹²⁸ La ley murciana 4/2009 no está expresamente derogada, si bien la Ley murciana 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública, señala que la legislación estatal de evaluación ambiental es de aplicación en la Comunidad autónoma de la Región de Murcia (art. 3 y, por conexión, arts. 4 y 5).

¹¹²⁹ La doctrina ha resaltado la trascendencia de lograr una “adecuada” participación en la elaboración de los planes medioambientales. Por ejemplo, B. Lozano Cutanda, *Derecho ambiental administrativo*, pág. 382, en relación con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

La *propuesta de resolución provisional* de la autorización ambiental que elabora la Ponencia Ambiental (art. 26.1 y, por conexión, art. 14 de la Ley catalana 20/2009, de 4 de diciembre) dará lugar a un trámite de audiencia a las Administraciones públicas afectadas para que en el plazo máximo de quince días hagan las alegaciones que consideren oportunas (art. 27.1). Hay que considerar que una de esas Administraciones será la municipal.

En segundo lugar, corresponde a la Administración autonómica, oídos los ayuntamientos afectados, establecer determinadas *zonas lumínicas* [arts. 64 de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio y, por alusión, el 63 a]¹¹³⁰.

4.11.1.4. Fase de finalización: La terminación convencional

La Administración regional establecerá los *sistemas de gestión y comunicación* necesarios para hacer efectivo el uso de técnicas y medios telemáticos. Para ello, “y previa consulta y consenso con las entidades municipalistas”, se impulsará la normalización de los formatos y los soportes informáticos (art. 11 de la Ley catalana 20/2009, de 4 de diciembre). De este modo, la norma ofrece dos técnicas propias de la participación funcional: el informe y el acuerdo o pacto.

4.11.2. La participación orgánica

En este sector, existen varios órganos colegiados en los que se hace realidad la participación local en el ejercicio de competencias estatales y autonómicas¹¹³¹.

Empezando con los *órganos de naturaleza plenamente sectorial*, encontramos un par de ejemplos en la Ley vasca 3/1998, de 27 de febrero. Por un lado, está la Comisión Ambiental del País Vasco, órgano de naturaleza consultiva, adscrito al departamento responsable de medio ambiente (arts. 9 y 10), que contará con representantes de la Asociación de Municipios Vascos, EUDEL [art. 11 d)]. Por otro lado, está el Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad autónoma del País Vasco, que es un órgano colegiado de naturaleza consultiva (arts. 12.1 y 13), que queda adscrito, a efectos administrativos, al departamento vasco competente en materia de medio ambiente (art. 12.2) y en el que estarán representadas las Administraciones locales, “a propuesta de la Asociación de Municipios Vascos, EUDEL” [art. 14 d)]. En estos dos órganos la participación es indirecta, a través de una asociación municipalista concreta: EUDEL.

Asimismo, no faltan lo que podríamos llamar *órganos especializados o sub-sectoriales*, ya que los mismos se refieren a un ámbito medioambiental concreto. En este sentido:

- Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad (art. 8 de la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre). Estamos ante un órgano consultivo, en el que se integrarán, con voz, pero sin voto, una representación de las entidades locales, a través de la asociación de ámbito estatal más representativa (art. 8). A la luz de esta regulación, se comprueba que la representación local es una representación indirecta y, no menos importante, que esa participación no lleva aparejada la posibilidad de votar los informes que se elaboren, lo que se nos antoja una intervención local bastante disminuida.

¹¹³⁰ Sobre este aspecto y, en general, sobre la contaminación lumínica, véase los trabajos de L. Casado Casado, “El papel de los municipios en la prevención, ordenación y control de la contaminación lumínica” y “Las administraciones públicas ante la contaminación lumínica. Análisis del modelo de prevención y control instaurado en Cataluña”.

¹¹³¹ B. Lozano Cutanda, *Derecho ambiental administrativo*, pág. 240, se queja de lo poco operativa que resulta la participación local en órganos de consulta y propuesta, los cuales carecen de facultades decisorias.

- Comisión de Medio Ambiente. Es el órgano ambiental de la Comunidad autónoma en relación con determinados proyectos, planes o programas (art. 19.1 de la Ley balear 11/2006, de 14 de septiembre). La Comisión de Medio Ambiente creará un comité técnico de composición multidisciplinar. Se invitará a participar en el mismo a los “ayuntamientos, con voz y voto”, en el punto del orden del día por el cual se interesen (art. 19.3).

- Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio. Es el órgano superior colegiado en materia de prevención ambiental (art. 70.1 de la Ley castellano-leonesa 11/2003, de 8 de abril). Pues bien, “se asegurará la representación suficiente de las administraciones públicas” en el mismo (art. 70.3).

- Comisión de Análisis Ambiental Integrado y las Comisiones territoriales de Análisis Ambiental Integrado (art. 20 de la Ley valenciana 6/2014, de 25 de julio). Estas Comisiones están adscritas a la consejería competente y su principal misión será la de elaborar informes y propuestas [art. 20.1, apartados a) y b) y art. 20.2, apartados a) y b)]. Las Comisiones estarán compuestas por representantes de las “administraciones públicas intervinientes en el procedimiento de autorización ambiental integrada” [art. 20, apartados 1 a) y 2 a)]. La presencia municipal en las mismas está asegurada, puesto que los municipios intervienen en ese procedimiento (arts. 22 y 34); si bien, habrá que estar al oportuno desarrollo reglamentario para conocer cómo se plasma esa representación.

- Comisión de Evaluación y Seguimiento para la aplicación de la norma (disposición adicional cuarta de la Ley catalana 20/2009, de 4 de diciembre). La Comisión tendrá carácter consultivo y está integrada en la Administración autonómica (apartados primero y tercero de la disposición adicional). Su composición se determinará reglamentariamente, si bien en la misma deberá existir representación de los entes locales (apartado segundo de la disposición).

4.11.3. Conclusiones

La participación municipal se plasma tanto en procedimientos, como en órganos. La participación funcional tiene cierta trascendencia en este sector, máxime si tenemos en cuenta que son varios los ejemplos en los que la intervención municipal tiene carácter vinculante para la Administración decisora. Asimismo, las normas sectoriales utilizan en demasía términos como “Administraciones Públicas” o “Administraciones afectadas”, lo que nos impide, en ocasiones, afirmar con seguridad que existe participación municipal.

En cuanto a la participación orgánica, el papel de los municipios nos parece muy pobre. Hemos detectado casos de participación indirecta, a través de una asociación municipalista concreta; participación ocasional o puntual; participación permanente, pero sin capacidad de voto –lo que afecta claramente a la “recognoscibilidad” de los entes locales-, así como una participación que queda supeditada a lo que se determine reglamentariamente. A todo ello hay que sumar los casos en los que la ley sectorial asegura que las entidades locales intervendrán en los órganos colegiados, pero no se garantiza la intervención municipal de forma expresa.

Por último, hay que resaltar que, lo mismo que sucede en otros sectores, alguna norma incide en el establecimiento de principios generales relativos a la participación. Así, una norma prevé que las entidades locales participarán en los procedimientos de autorización ambiental autonómica [art. 4.2 b) de la Ley murciana 4/2009, de 14 de mayo¹¹³²], llegando a

¹¹³² La Ley murciana 4/2009 no está expresamente derogada, si bien la Ley murciana 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública, señala que la legislación estatal de evaluación ambiental es de aplicación en la Comunidad autónoma de la Región de Murcia (art. 3 y, por conexión, arts. 4 y 5).

afirmar que tendrá que ser una participación activa en la determinación de las condiciones a que deben sujetarse las actividades sometidas a este procedimiento ambiental en los aspectos de su competencia (art. 18.2). Asimismo, existen ejemplos de participación genérica o indeterminada. En este sentido, las Administraciones públicas establecerán procedimientos para la participación de las autoridades locales en la formulación y aplicación de las políticas en materia de paisaje [art. 119 b) de la Ley extremeña 16/2015, de 23 de abril].

4.12. Movilidad

4.12.1. La participación funcional

La participación funcional de los municipios en este sector se produce por medio de informes.

Esta participación funcional existe en distintos ámbitos de este sector. Así, por ejemplo, el establecimiento o modificación de las infraestructuras de transporte requerirá la previa aprobación del correspondiente *estudio informativo* por la Administración autonómica (arts. 64.1 y 65.5 de la Ley valenciana 6/2011, de 1 de abril). Estos estudios deberán ser informados por las entidades locales, al objeto de que “examinen la propuesta más adecuada para el interés general y para los intereses que representan” (art. 65.1). Los entes locales dispondrán de un plazo de treinta días para emitir el referido informe –se llega a concretar el objeto del mismo- y, en caso de no hacerlo, se entenderá que están conformes con la solución propuesta en el referido estudio informativo (art. 65.1).

También se garantiza la intervención municipal en los *planes de movilidad de nuevas implantaciones especialmente relevantes* (art. 12 de la Ley valenciana 6/2011, de 1 de abril), cuya aprobación corresponde a la Administración autonómica, “previo informe del ayuntamiento correspondiente” (art. 12.6).

Algunas leyes atribuyen el ejercicio de las competencias administrativas en relación con el servicio de taxi a la Administración regional, si bien, los municipios intervendrán en el proceso de adopción de decisiones de la Administración regional. Un primer ejemplo lo encontramos en relación con el *incremento o disminución del número de autorizaciones*, que es una competencia a la Comunidad autónoma, que requiere “previo informe de los ayuntamientos afectados” (art. 46.5 y, por conexión, art. 44, apartados 1 y 2, de la Ley valenciana 6/2011, de 1 de abril). Un segundo ejemplo lo encontramos en la *delimitación de las áreas funcionales*. La prestación del servicio de taxi se ordenará mediante la delimitación de áreas funcionales que se caracterizan por un marco tarifario homogéneo y por la posibilidad de iniciar servicios en cualquiera de sus puntos (art. 44.2). Si esas áreas abarcasen varios municipios, será preciso un informe previo de los ayuntamientos (art. 44.2), previsión legal que está más que justificada. Un tercer ejemplo, se refiere a la potestad autonómica de fijar las condiciones en las que las *autorizaciones residenciadas en una determinada área funcional puedan tomar servicio en otras áreas funcionales*. El ejercicio de esta potestad requiere un informe previo de los ayuntamientos (art. 44.3).

4.12.2. La participación orgánica

Existe un *Consejo de Movilidad* [arts. 19 b) y 21-22 de la Ley catalana 9/2003, de 13 de junio], que es definido como un órgano “consultivo, asesor y de concertación y participación de las administraciones... y sectores... vinculados a la movilidad” (21.1). En este sentido, deberá garantizarse “la participación de todas las administraciones con competencias en materia de movilidad” (art. 21.2). Los municipios son Administraciones vinculadas con el problema de la movilidad por lo que tienen que estar presentes en el mismo. Sin embargo, la

norma se remite al oportuno desarrollo reglamentario, en el que se determinará la composición del referido Consejo (art. 21.2).

4.12.3. Conclusiones

La participación municipal en este sector es esencialmente funcional, vía informe. Por el contrario, la participación orgánica es prácticamente inexistente y el único caso que existe resulta bastante vago a la hora de asegurar la presencia municipal.

Por otro lado, hay que denunciar que en este sector abunda lo que en varias ocasiones hemos denominado como participación genérica. La Ley catalana 9/2003, de 13 de junio, contiene dos claros ejemplos. El primero gira en torno a las directrices nacionales de movilidad que son elaboradas y aprobadas por la Administración regional (art. 6.4). Pues bien, esa elaboración se llevará a cabo en colaboración con las organizaciones asociativas de entes locales (art. 6.4). Podría pensarse que la participación será orgánica teniendo en cuenta que esa colaboración pivota en torno a asociaciones de entes locales. Sin embargo, esta conclusión es una simple conjetura. El segundo ejemplo nos lo proporcionan los planes directores de movilidad que son elaborados y aprobados por la Comunidad autónoma (art. 7, apartados 4 y 5). Deberá garantizarse la “participación de los entes locales afectados” durante la elaboración de estos planes (art. 7.4). Si atendemos a que la participación va referida a municipios determinados o determinables, parece lógico pensar que esa participación va a ser de tipo funcional, probablemente a través de un trámite de audiencia o de la elaboración de informes.

4.13. Museos

4.13.1. La participación funcional

4.13.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento

Los dos ejemplos que traemos a colación giran en torno a los procedimientos autonómicos de *disolución de museos y colecciones museográficas de titularidad local* y de *reconocimiento de museos y colecciones museográficas permanentes* (arts. 10 y 12.2 de la Ley andaluza 8/2007, de 5 de octubre y art. 16.1 de la Ley foral 10/2009, de 2 de julio). El procedimiento para la referida disolución se iniciará a petición del municipio (art. 12.2 de la Ley andaluza). En cuanto al segundo de los procedimientos, el reconocimiento tendrá lugar a solicitud del titular del museo o colección museográfica permanente y nada tendría de extraño que esa titularidad la puede ostentar un ayuntamiento (art. 16.1 de la Ley foral).

4.13.1.2. Fase de instrucción: El informe

Los informes municipales están previstos con ocasión de la *creación de museos*. Una competencia reconocida expresamente a las entidades locales o a los municipios, dependiendo de la norma, es la de informar sobre la creación de museos que no sean de titularidad municipal radicados en su territorio¹¹³³.

4.13.1.3. Fase de instrucción: La audiencia

El primer ejemplo en el que nos vamos a detener es en el de los *depósitos forzosos*. La Administración regional podrá disponer cuando concurren determinadas circunstancias que

¹¹³³ Art. 47 c) y, por conexión, los relevantes arts. 9.2 y 10.1 –la creación del museo requiere un acuerdo del órgano titular del mismo– de la Ley balear 4/2003, de 26 de marzo; art. 38 e) de la Ley catalana 17/1990, de 2 de noviembre y art. 6 e) de la Ley foral 10/2009, de 2 de julio –el informe únicamente será exigible en el caso de museos de Administración pública–.

los fondos de un museo sean depositados en otro, previa audiencia, entre otros, de su titular¹¹³⁴.

Otro caso distinto es el del *reconocimiento de museos y colecciones museográficas permanentes*, que se acordará por la Administración foral (art. 16.1 de la Ley foral 10/2009, de 2 de julio). Se podrá producir la suspensión o revocación del reconocimiento obtenido, previa instrucción del oportuno procedimiento, en el que se dará audiencia al titular (art. 16.8).

4.13.1.4. Fase de finalización: La terminación convencional

El *cierre, disolución o clausura de un museo o colección* permitirá que la Administración regional pueda disponer, previo acuerdo con su titular, que sus fondos sean depositados en otro u otros museos (art. 22.2 de la Ley vasca 7/2006, de 1 de diciembre).

4.13.2. La participación orgánica

En este sector la participación orgánica se plasma en los consejos sectoriales de las Comunidades autónomas y en los órganos de gobierno de los museos públicos.

Los *consejos sectoriales* son bastante frecuentes en este ámbito de la acción administrativa. Se trata de órganos consultivos que realizan funciones de asesoramiento, emisión de dictámenes e informes, que, además, deberán tener conocimiento de ciertos proyectos (arts. 45.1 y 47 de la Ley castellano-manchega 2/2014, de 8 de mayo y arts. 32.1 y 33 de la Ley murciana 5/1996, de 30 de julio). Estos consejos contarán con la presencia de vocales de las entidades locales (art. 32.1 de la Ley murciana) o como mínimo, de vocales designados a propuesta de una federación concreta de municipios y provincias [art. 46.1 c) de la Ley castellano-manchega].

También se materializa esta representación local en los *órganos de gobierno de los museos públicos*. Los ayuntamientos participarán –o tendrán representación– en los órganos de gobiernos de los museos de titularidad pública ubicados en su término municipal [art. 13.2 e) de la Ley cántabra 5/2001, de 19 de noviembre y art. 38 d) de la Ley catalana 17/1990, de 2 de noviembre]. Habrá que estar a lo que se diga en las normas de creación de los museos para conocer con exactitud la concreta participación municipal en esos órganos de gobierno (en este sentido, art. 4.2 de la norma cántabra).

4.13.3. Conclusiones

Estamos ante uno de los pocos sectores en los que se dan prácticamente todas las modalidades de participación funcional, faltando, únicamente, ejemplos de información pública. En cuanto a la participación orgánica, la misma es tanto directa, como indirecta.

4.14. Patrimonio histórico

4.14.1. La participación funcional

4.14.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento

Los municipios podrán elevar *iniciativas en materia de obras de protección y conservación de los bienes históricos situados en su municipio* a la Administración autonómica, a fin de que se incluyan en el Plan de Patrimonio Cultural regional (art. 6.7 de la Ley cántabra 11/1998, de 13 de octubre); que es aprobado por el Gobierno autonómico (art. 127.3).

¹¹³⁴ Art. 24, apartados 1 y 2, y, por conexión, art. 11.1, apartados b), c) y d), de la Ley cántabra 5/2001, de 19 de noviembre y art. 19.1 de la Ley madrileña 9/1999, de 9 de abril.

4.14.1.2. Fase de instrucción: El informe

Existen numerosos ejemplos de participación municipal en el ejercicio de competencias autonómicas.

La *declaración de un Bien como de Interés Cultural* supone el mayor grado de protección de un bien. Algunas leyes sectoriales canalizan la participación municipal en este procedimiento autonómico a través de un trámite de informe¹¹³⁵. La intervención municipal en este procedimiento está más que justificada, sobre todo si nos atenemos a las consecuencias que trae consigo la puesta en marcha de un expediente de esta naturaleza –suspensión del otorgamiento de licencias municipales, así como suspensión de los efectos de las licencias ya concedidas- y las consecuencias que esa declaración genera al municipio –principalmente la elaboración de planes especiales-¹¹³⁶. Asimismo, la *declaración de un bien con una categoría inferior al de “interés cultural”* es competencia autonómica, si bien, durante la tramitación del expediente administrativo, se solicitará un informe al ayuntamiento (o entidad local) en el que se ubique el bien¹¹³⁷.

Las normas autonómicas se refieren a *otro tipo de declaraciones*, como sería el régimen de las zonas de prevención, cuya declaración corresponde a la Administración regional, previo “informe del ayuntamiento” (art. 68.1 de la Ley aragonesa 3/1999, de 10 de marzo).

Las leyes sectoriales se fijan en los casos de *desplazamiento o remoción de un Bien de Interés Cultural*, actuación que se realizará previa autorización de la Administración regional, la cual, antes de resolver, habrá de pedir informe al ayuntamiento o entidad local donde radique el Bien (art. 35.1 de la Ley aragonesa 3/1999, de 10 de marzo y art. 46.1 de la Ley riojana 7/2004, de 18 de octubre).

La figura de los *planes* está presente en estas leyes. La Administración autonómica podrá redactar y aprobar planes directores específicos para los Bienes de Interés Cultural con categoría de Monumento (art. 50, apartados 1 y 2, de la Ley riojana 7/2004, de 18 de octubre). No obstante, dicha aprobación deberá ir precedida de un “informe preceptivo” de la entidad local donde se localice el Monumento “en el que haga constar su parecer sobre el contenido del plan director propuesto” (art. 50.2). Del mismo modo, la Administración autonómica puede aprobar planes de protección del patrimonio cultural, histórico y artístico, en los que se establezcan los criterios generales de actuación de los poderes públicos (art. 85.1 de la Ley riojana). Si tenemos en cuenta esta circunstancia, la intervención municipal debería estar asegurada; sin embargo, la norma únicamente plantea que “podrá recabarse la opinión de otras Administraciones” (art. 85.2).

Tampoco faltan en la legislación sectorial algunos ejemplos de participación municipal en *procedimientos de elaboración normativa*. Por ejemplo, la regulación de las relaciones de colaboración y coordinación de las Corporaciones locales con órganos ejecutivos, de gestión y asesores se determinará reglamentariamente (art. 6.1 de la Ley cántabra 11/1998, de 13 de

¹¹³⁵ Arts. 18. 4, y, por conexión, arts. 18.1 y 21.1 de la Ley aragonesa 3/1999, de 10 de marzo y art. 13.8 A) y por conexión arts. 11.1 y 13.1 de la Ley riojana 7/2004, de 18 de octubre.

¹¹³⁶ En este mismo sentido, C. Barrero Rodríguez, *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, pág. 278. Asimismo, J. L. Álvarez Álvarez, *Estudios jurídicos sobre el Patrimonio Histórico español y la ley de 25 de junio de 1985*, pág. 125, reflexiona precisamente sobre esta cuestión, al referirse a la obligación de la Administración autonómica de notificar la iniciación del procedimiento al ayuntamiento en cuyo término radique el bien.

¹¹³⁷ Art. 28.3 y, por conexión, art. 26.1 de la Ley cántabra 11/1998, de 13 de octubre y art. 17.8 A) y, por conexión, arts. 10, 16.1 de la Ley riojana 7/2004, de 18 de octubre.

octubre), regulación que deberá ir precedida de una “consulta con la Federación de Municipios de Cantabria” (art. 6.1).

Por último, citaremos los *cambios de uso de un monumento*, que serán autorizados por la Administración regional, previo informe del ayuntamiento afectado. Asimismo, esa autorización terminará operando como un condicionante de la actuación municipal, ya que la citada autorización debe ser resuelta “previamente a la concesión de la licencia municipal correspondiente” (art. 36 de la Ley catalana 9/1993, de 30 de septiembre). Dada esta circunstancia, la intervención municipal en el expediente de cambio de uso está más que justificada.

4.14.1.3. Fase de instrucción: La audiencia

Las leyes autonómicas regulan con bastante detalle el reconocimiento de un determinado grado de protección a los bienes que presentan ciertas características. Estos procedimientos pueden ser iniciados a instancia de los entes locales en los que esté situado ese bien. En el caso de que no se iniciasen a instancia local, la norma se preocupa en garantizar su intervención mediante un trámite de audiencia.

El procedimiento para *declarar un bien inmueble como Interés Cultural o categoría equivalente* será resuelto por la Administración autonómica y durante su tramitación tendrá lugar un trámite de audiencia al ayuntamiento correspondiente¹¹³⁸. Asimismo, la Administración autonómica es la competente para otorgar *protección a bienes menos relevantes*, si bien, cuando se trate de bienes inmuebles (y actividades de interés etnológico, en el caso de Andalucía) será preceptivo un trámite de audiencia al municipio donde radique el bien (o la actividad)¹¹³⁹.

La normativa sectorial desarrolla *otro tipo de declaraciones*. Por ejemplo, la declaración de interés bibliográfico podrá acordarse por la Administración autonómica, debiendo oírse a los ayuntamientos afectados durante la tramitación del expediente administrativo (art. 73.2 de la Ley andaluza 14/2007, de 26 de noviembre).

Asimismo, el reconocimiento o declaración de *áreas, espacios o zonas arqueológicas* compete en todos los casos a la Administración regional¹¹⁴⁰. No obstante, esa declaración sólo deberá producirse previa tramitación del oportuno expediente administrativo en el que se dará

¹¹³⁸ Art. 9.3 y, por conexión, art. 9.7 de la Ley andaluza 14/2007, de 26 de noviembre; art. 17.1 y, por conexión arts. 9 y 10 de la Ley asturiana 1/2001, de 6 de marzo; arts. 17.2 y, por conexión, arts. 16.1 y 19.1 de la Ley cántabra 11/1998, de 13 de octubre; art. 10.2 y, por conexión, arts. 1.3, 9.1 y 12.1 de la Ley castellano-leonesa 12/2002, de 11 de julio; art. 19.1, letra e) y, por conexión, art. 19.1 letra i), de la Ley foral 14/2005, de 22 de noviembre; art. 10.2 y, por conexión, arts. 9.1 y 12.1 de la Ley gallega 8/1995, de 30 de octubre; art. 7.3 y, por conexión, art. 8.1 de la Ley madrileña 3/2013, de 18 de junio; art. 16.1 y, por conexión, arts. 2, letra a) y 13.1 de la Ley murciana 4/2007, de 16 de marzo; art. 27.6 y, por conexión, arts. 26.2 y 27.1 de la Ley valenciana 4/1998, de 11 de junio y art. 11.3 y, por conexión, art. 11.3 de la Ley vasca 7/1990, de 3 de julio.

¹¹³⁹ Art. 9. 4 a) y, por conexión, 9.7 de la Ley andaluza 14/2007, de 26 de noviembre; art. 28.3 y, por conexión, arts. 13.2 b), 26.1 de la Ley cántabra 11/1998, de 13 de octubre; art. 20.2 y, por conexión, arts. 1.3, 19.1 y 22.1 de la Ley castellano-leonesa 12/2002, de 11 de julio; art. 20.1, letra d), y, por conexión, arts. 13.1 b) y 20.1, letra g) de la Ley foral 14/2005, de 22 de noviembre; art. 18.3 y, por conexión, arts. 17.1, 18.1 y 20.1 de la Ley gallega 8/1995, de 30 de octubre; arts. 23 y 29.2 y, por conexión, arts. 2, letras b) y c), 22.1, 23 y 29.1 de la Ley murciana 4/2007, de 16 de marzo.

¹¹⁴⁰ Art. 48.1 de la Ley andaluza 14/2007, de 26 de noviembre –Zonas de Servidumbre Arqueológica-; art. 65, apartados 2 b) y 3, de la Ley asturiana 12/1998, de 21 de diciembre –Espacios arqueológicos-; art. 90.1 de la Ley cántabra 11/1998, de 13 de octubre –Áreas de protección arqueológica-; art. 49.2 de la Ley catalana 9/1993, de 30 de septiembre –Espacios de protección arqueológica- y art. 61.2 de la Ley foral 14/2005, de 22 de noviembre –Áreas arqueológicas de cautela-.

audiencia al ayuntamiento o municipio afectado¹¹⁴¹ o a las entidades locales afectadas (art. 61.2 de la Ley foral), que se desarrolla por plazo de un mes (art. 48.3 de la Ley andaluza).

Continuando con las cuestiones arqueológicas, las *actuaciones arqueológicas* tendrán que ser autorizadas por la Administración regional, “oído el Ayuntamiento interesado” (art. 77.1 de la Ley cántabra). Además, la Administración regional puede obligar a la *reconstrucción de las estructuras desmontadas, a la aplicación de actuaciones de revalorización de dicho bien o a la ejecución de cualquier medida de compensación*, previa audiencia al promotor del proyecto y a la entidad local (art. 62.4 de la Ley foral 14/2005, de 22 de noviembre).

Por último, la *demolición de ciertos bienes pertenecientes al patrimonio cultural* es una actuación que debe ser autorizada por la Administración regional, previa audiencia al ayuntamiento en cuyo término se encuentre el bien (art. 59.2 de la Ley cántabra 11/1998, de 13 de octubre y art. 36.1 de la Ley murciana 4/2007, de 16 de marzo).

4.14.1.4. Fase de finalización: La terminación convencional

La Administración autonómica podrá elaborar un *plan específico de creación y protección de museos locales y comarcales*, de acuerdo con las entidades locales (art. 73.4 de la Ley riojana 7/2004, de 18 de octubre).

4.14.2. La participación orgánica

La práctica totalidad de las normas autonómicas que regulan este campo de la acción administrativa crean *órganos sectoriales*. Los mismos son calificados como órganos consultivos o asesores¹¹⁴² y suelen quedar adscritos a los departamentos autonómicos competentes por razón de la materia (art. 78.1 de la Ley aragonesa y art. 8.1 de la Ley riojana).

En cuanto a la regulación de la composición de estos órganos, ésta es muy variada. Algunas normas se limitan a garantizar que las entidades locales contarán con una representación en esos órganos (art. 96.2 de la Ley andaluza). Otras son algo más precisas, no mucho, y aseguran la participación de los ayuntamientos (art. 78.4 de la Ley aragonesa y 11.4 de la Ley canaria). Las restantes leyes son bastantes más esclarecedoras respecto del papel que van a jugar las entidades locales en esos órganos. Encontramos vocales municipales designados por una concreta federación [art. 8.5 c) de la Ley riojana] y vocales designados por un concreto ayuntamiento [art. 8.5 b) de la Ley riojana].

El segundo tipo de órgano colegiado en el que va a existir representación local son los *órganos sectoriales provinciales* que se configuran como órganos colegiados de la Administración autonómica de ámbito provincial¹¹⁴³. Se garantiza la presencia de representación local (art. 99.2 de la Ley andaluza y art. 79.2 de la Ley aragonesa), llegándose a establecer que esa representación recaerá en una concreta federación de municipios y provincias (art. 99.2 de la Ley andaluza)¹¹⁴⁴.

¹¹⁴¹ Art. 48.3 de la Ley andaluza; art. 65, apartados 2 b) y 3, de la Ley asturiana; art. 90.1 de la Ley cántabra y art. 49.2 de la Ley catalana.

¹¹⁴² Art. 96.1 de la Ley andaluza 14/2007, de 26 de noviembre; art. 78.1 de la Ley aragonesa 3/1999, de 10 de marzo y art. 11.1 de la Ley canaria 4/1999, de 15 de marzo.

¹¹⁴³ Art. 99.1 de la norma andaluza 14/2007, de 26 de noviembre – Comisiones Provinciales de Patrimonio Histórico- y art. 79.1 de la Ley aragonesa 3/1999, de 10 de marzo –Comisiones Provinciales del Patrimonio Cultural Aragónés-.

¹¹⁴⁴ Hay que advertir que la norma andaluza admitía, además, una representación local ocasional; posibilidad que fue suprimida por el Decreto-Ley 1/2009, de 24 de febrero (art. 5.2).

El tercer tipo de órganos colegiados en los que se constata la intervención local es lo que podríamos denominar como *órganos técnicos o especializados u órganos asesores*. Pues bien, entre los vocales de esos órganos siempre habrá un representante de una concreta federación de municipios (art. 11.2 de la Ley cántabra 11/1998, de 13 de octubre).

4.14.3. Conclusiones

Tanto la participación funcional, como la orgánica, tienen una gran importancia. La participación funcional está presente en cuatro de sus cinco trámites. Esa participación es, por lo general, directa. La participación orgánica se materializa en órganos de muy distinta naturaleza¹¹⁴⁵. En los casos en que se precisa la participación municipal, se comprueba que esa intervención se canaliza a través de una representación indirecta –a favor, incluso, de asociaciones concretas- y de una representación directa especial o extraordinaria.

4.15. Policía local

4.15.1. La participación funcional

4.15.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento

Dos son los ejemplos que traemos a colación. En primer lugar, la posibilidad de que la Administración regional pueda modificar ciertos aspectos de la *estructura de los cuerpos de policía local*, a solicitud de la entidad local [art. 6.3 e) de la Ley foral 8/2007, de 23 de marzo]. En segundo lugar, indicar que las *escuelas municipales de policía podrán tener la condición de concertada* con la Escuela de Seguridad Pública autonómica, condición que adquirirán mediante resolución autonómica, “a solicitud del respectivo municipio” (art. 50.1 de la Ley andaluza 13/2001, de 11 de diciembre).

4.15.1.2. Fase de instrucción: El informe

La Administración regional podrá conceder *premios, distinciones y condecoraciones a los miembros de los cuerpos de la policía local*. Ahora bien, estas concesiones requerirán informe previo del municipio (o Corporación local) al que pertenezcan¹¹⁴⁶; informe, que, en ocasiones, se exige que sea favorable (art. 19.5 de la Ley castellano manchega 8/2002, de 23 de mayo).

4.15.1.3. Fase de finalización: La terminación convencional

Las policías locales puedan realizar *funciones propias de policía autonómica* (art. 56 de la Ley andaluza 13/2001, de 11 de diciembre), previo convenio entre la Administración autonómica y los respectivos municipios¹¹⁴⁷.

4.15.2. La participación orgánica

Las normas son pródigas en *Comisiones de coordinación de policías locales*¹¹⁴⁸. Estas Comisiones son definidas como órganos consultivos o asesores, deliberantes y de

¹¹⁴⁵ M. R. Alonso Ibáñez, *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*, pág. 113, critica la falta de presencia municipal en los órganos de la Administración estatal (Consejo de Patrimonio Histórico e instituciones consultivas).

¹¹⁴⁶ Arts. 26 de la Ley andaluza 13/2001, de 11 de diciembre y 35.2 de la Ley murciana 4/1998, de 22 de julio.

¹¹⁴⁷ El Tribunal Constitucional declaró que esta fórmula convencional es ajustada a Derecho [STC, 81/1993, de 8 de marzo, recurso de inconstitucionalidad núm. 1677/1989, F. J. 5º (RTC 1993/81)].

¹¹⁴⁸ En Castilla-León, las funciones de asesoramiento ya no son asumidas por una Comisión de coordinación de policías locales –Comisión Regional de Coordinación de Policías Locales-, tal como ocurría

participación¹¹⁴⁹ y están adscritas a una consejería concreta o a la consejería competente por razón de la materia¹¹⁵⁰.

Por lo que se refiere a la composición de estos órganos, la casuística es muy variada, pudiéndose diferenciar hasta cuatro situaciones distintas:

- Leyes que optan por atribuir a los municipios (excepcionalmente a los entes locales) un número de representantes¹¹⁵¹. Conviene resaltar dos aspectos. Por un lado, que el número de vocales municipales, en algunas ocasiones, es superior al número de representantes autonómicos. Por otro lado, los vocales municipales son elegidos, como regla general, por una asociación de municipios concreta.

- Leyes que reconocen una representación concreta a los municipios, pero lo hacen atendiendo a criterios poblacionales [art. 9.1 de la Ley andaluza 13/2011, de 11 de diciembre; art. 8.2 c) de la Ley castellano-manchega –representación que es realmente significativa-¹¹⁵² y art. 18.1 c) 2º y 3º de la Ley gallega 4/2007, de 20 de abril].

- Leyes que fijan una representación general para los municipios y una representación específica a algún (o algunos) ayuntamiento concreto (por ejemplo al municipio que sea capital de la provincia)¹¹⁵³.

- Leyes que se separan de los criterios que acabamos de ver. La norma riojana opta por dar una representación general a los municipios, a través de una asociación concreta [art. 26.1 e)] y una presentación específica en base a que los municipios cuenten con cuerpo de policía local o con auxiliares de policía local [art. 26.1, letras d) y f)]. La Ley balear únicamente garantiza un representante al Ayuntamiento de Palma [art. 15.1 c) de la Ley balear 4/2013, de 17 de julio]. Por último, la Ley valenciana proclama que los representantes municipales serán elegidos “atendiendo a criterios de población y distribución geográfica” [art. 12.1 c)].

Por otro lado, hay que decir que algunas normas, además de atribuir vocalías a los representantes locales, asignan alguna vicepresidencia a los representantes municipales [art. 12.2 c) de la Ley canaria y art. 21 b), apartados 2 y 3, de la Ley madrileña].

hasta fechas recientes, sino por el Consejo de Cooperación Local (art. 19 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, en la redacción introducida por la Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de Medidas para la Reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León).

¹¹⁴⁹ Art. 14.1 de la Ley balear 4/2013, de 17 de julio; art. 12.1 de la Ley canaria 6/1997, de 4 de julio; art. 15 de la Ley cántabra 5/2000, de 15 de diciembre; art. 8.1 de la Ley castellano-manchega 8/2002, de 23 de mayo; art. 10 de la Ley extremeña 1/1990, de 26 de abril; art. 16.1 de la Ley foral 8/2006, de 20 de junio; art. 20 de la Ley madrileña 4/1992, de 8 de julio; art. 15 de la Ley murciana 4/1998, de 22 de julio; art. 25.1 de la Ley riojana 5/2010, de 14 de mayo; art. 11 de la Ley valenciana 6/1999, de 19 de abril y art. 39.1 y, por conexión, art. 38 c) de la Ley vasca 15/2012, de 28 de junio.

¹¹⁵⁰ Art. 14.1 de la Ley balear 4/2013, de 17 de julio; art. 12.1 de la Ley canaria; art. 15 de la Ley cántabra; art. 8.1 de la Ley castellano-manchega; art. 10 de la Ley extremeña; art. 16.1 de la Ley foral; art. 20 de la Ley madrileña; art. 15 de la Ley murciana; art. 25.1 de la Ley riojana; art. 11 de la Ley valenciana y art. 39.1 de la Ley vasca.

¹¹⁵¹ Art. 12.2 d) de la Ley canaria; art. 11.1 c) de la Ley extremeña; art. 16, apartados 2 c) y 3, de la Ley foral y art. 17.1 c) de la Ley murciana. Además, con el fin de contribuir a los fines consultivos de la Comisión, a las reuniones podrá asistir, con voz y sin voto, un representante de la Escala Técnica propuesto por la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha (art. 8.4 de la Ley castellano-manchega).

¹¹⁵² En relación con esta representación local: J. M. A. Magán Perales, “La situación jurídica de las Policías Locales en Castilla-La Mancha”, pág. 205.

¹¹⁵³ Art. 16.1 d) de la Ley cántabra; arts. 21 c), números 2, 5 y 6, y 22 de la Ley madrileña y arts. 39.2, letras c) y d), de la Ley vasca 15/2012, de 28 de junio.

Además de las comisiones de coordinación de policías locales, se prevé una *Comisión de Policía*, que es el órgano colegiado consultivo superior en materia de coordinación entre la policía autonómica y las policías locales (art. 8.1 de la Ley catalana 4/2003, de 7 de abril), que se adscribe al departamento titular de las competencias en materia de seguridad pública (art. 8.2). La composición de esta Comisión es paritaria, de tal modo que cinco vocales lo son en representación de los ayuntamientos [art. 8.2 b)] y cinco vocales en representación del Gobierno autonómico [art. 8.2 c)]. Sin embargo, la presidencia de la Comisión recae en el responsable del departamento con competencias en materia de seguridad pública [art. 8.2 a)], el cual ostentará, en principio, el voto de calidad.

Asimismo, la participación orgánica de las entidades locales tiene su reflejo en un *órgano de seguimiento de la aplicación de la Ley*. En este sentido, crea un Observatorio que estará formado por seis personas, de los que dos serán miembros de la Federación Regional de Municipios y Provincias en representación de las Corporaciones locales (disposición adicional quinta de la Ley castellano-leonesa 9/2003, de 8 de abril).

Otro ámbito en el que se hace efectiva la participación municipal es en el de los *organismos públicos autonómicos*. El Consejo Rector de la Academia Vasca de Policía y Emergencias [art. 24.1 a) y, por conexión, arts. 20.1 y 21.1 de la Ley vasca 15/2012, de 28 de junio] está formado, entre otros, por vocales procedentes del ámbito local y un mínimo de tres son representantes de la Administración municipal [art. 25.1 c) 4) y 5)]; designados, unos, por la asociación de municipios de mayor implantación en la Comunidad Autónoma del País Vasco y, otro, “de común acuerdo por las capitales” [art. 25.1 c) 4)].

4.15.3. Conclusiones

La participación funcional de los municipios no se caracteriza por tener un especial relieve, si bien en un caso se exige que el informe municipal sea favorable; lo que implica un poder decisorio real para el municipio. Por el contrario, la participación orgánica es muy relevante. Esa participación orgánica se caracteriza por ser indirecta –a través, en no pocos casos, de asociaciones concretas- o directa a favor de concretos municipios, sobresaliendo este sector por la reserva de vicepresidencias de órganos a los municipios y por el especial peso que llegan a ostentar los entes locales/ municipios en algunos de estos órganos. Por otro lado, hay que destacar la existencia de bastantes casos de participación genérica o imprecisa, especialmente en el ámbito de la planificación (a título ejemplificativo: art. 31.4 de la Ley castellano-manchega 8/2002, de 23 de mayo).

4.16. Protección civil

4.16.1. La participación funcional

4.16.1.1. Fase de instrucción: El informe

Si las actuaciones de una Administración pueden afectar a las competencias de otra en materia de protección civil, dará lugar, si la naturaleza de la actuación lo permite, a un trámite de audiencia. A pesar de que la norma utiliza el término de audiencia, la norma determina que esa audiencia consiste en un informe que elaborará esa otra Administración; informe que no tiene carácter vinculante (art. 68.2 de la Ley catalana 4/1997, de 20 de mayo).

La *planificación autonómica* es, una vez más, un ámbito en el que la participación municipal está (y siempre debería estarlo) presente. Estos planes serán formulados por la Administración regional, y se someterán a “informe de... los municipios afectados” (art. 28.3 de la Ley aragonesa 30/2002, de 17 de diciembre). Asimismo, los planes de autoprotección serán elaborados por la Administración competente en la planificación del riesgo que da lugar

a la formulación del plan, el cual tendrá que ser homologado, “previo informe favorable del correspondiente ayuntamiento” (art. 19.6 de la Ley catalana 4/1997, de 20 de mayo).

La *aprobación de algunas normas reglamentarias* requerirá informes municipales. Así, el Gobierno autonómico determinará reglamentariamente la composición, organización y régimen de funcionamiento de las comisiones locales de protección civil (art. 47.3). No obstante, dicho reglamento se aprobará, previo informe de una concreta federación de municipios (art. 47.3 de la Ley cántabra 1/2007, de 1 de marzo).

4.16.1.2. Fase de instrucción: La audiencia

Las leyes sectoriales muestran una especial preocupación por las *redes de comunicación, información y alarma*. La creación de este tipo de redes corresponde a la Administración regional¹¹⁵⁴. La localización de las instalaciones de comunicaciones, información o alarma se realizará por la Administración regional, previa audiencia, según los casos, “de la corporación municipal en cuyo término deben ubicarse” (art. 22.2 de la Ley catalana), “de las comarcas y municipios afectados” (art. 18.2 de la Ley aragonesa) o “de la entidad local afectada” (art. 9.3 de la Ley riojana 1/2011, de 7 de febrero).

La aprobación de un *catálogo de riesgos* corresponde al Gobierno autonómico; aprobación que deberá ir precedida de una “audiencia de... [los] municipios afectados” (art. 17.1 de la Ley aragonesa 30/2002, de 17 de diciembre). También se prevé un trámite de audiencia a los municipios afectados por la elaboración de *planes supramunicipales* por entes de naturaleza supramunicipal –comarcas, etc.- (art. 28, apartados 1 y 2, de la Ley aragonesa 30/2002, de 17 de diciembre y art. 14, apartados 1 y 5, de la Ley riojana 1/2011, de 7 de febrero).

Ahora, deteniéndonos en la figura de los *protocolos operativos*, hay que advertir que la aprobación de los mismos corresponde a la Administración autonómica (art. 41.2 de la Ley cántabra 1/2007, de 1 de marzo); “previa audiencia de las entidades locales, directamente o a través de la asociación que las aglutine, en relación con las medidas que les puedan afectar” (art. 41.3).

Por último, si la comisión de una infracción grave, cuya sanción compete al alcalde, ha causado un riesgo especial o bien alarma social, la Administración autonómica podrá ejercer por iniciativa propia la *potestad sancionadora*, previa audiencia al alcalde (art. 59.3 de la Ley aragonesa 30/2002, de 17 de diciembre).

4.16.2. La participación orgánica

La primera tipología de órganos colegiados que vamos a estudiar se centra en las *Comisiones de Protección Civil*. Estas comisiones son caracterizadas por las leyes con términos como consultivas, deliberantes, coordinadoras, de colaboración y cooperación, de participación e integración de las Administraciones públicas¹¹⁵⁵ y suelen quedar encuadradas en la Administración regional (art. 40.2 de la Ley riojana, 15.1 de la Ley valenciana y, en menor medida, art. 46.1 de la Ley cántabra).

La mayor parte de las normas señalan que las Comisiones deberán contar con representantes de la Administración local, si bien se determinará reglamentariamente la

¹¹⁵⁴ Art. 18.1 de la Ley aragonesa 30/2002, de 17 de diciembre; art. 22.1 de la Ley catalana 4/1997, de 20 de mayo y art. 9.1 de la Ley riojana 1/2011, de 7 de febrero.

¹¹⁵⁵ Art. 48 de la Ley aragonesa 30/2002, de 17 de diciembre; art. 30.1 de la Ley canaria 9/2007, de 13 de abril; art. 46.1 de la Ley cántabra 1/2007, de 1 de marzo; art. 46.1 de la Ley catalana 4/1997, de 20 de mayo; art. 40.1 de la Ley riojana 1/2011, de 7 de febrero y art. 15.1 de la Ley valenciana 13/2010, de 23 de noviembre.

concreta composición de las mismas (art. 46.3 de la Ley cántabra; art. 46.2 de la Ley catalana y art. 41, apartados 1 y 2, de la Ley riojana). Algunas leyes van un poco más allá y determinan que los municipios contarán con presencia en estas Comisiones, sin perjuicio de que el número concreto de vocales se precise vía reglamento (art. 48.2 de la Ley aragonesa; art. 30, apartados 2 y 3, de la Ley canaria y art. 16.1 de la Ley valenciana).

En línea con estas Comisiones de Protección Civil, se sitúa el *Consejo Nacional de Protección Civil*. Este Consejo es un órgano de cooperación interadministrativo (art. 39.1 de la Ley estatal 17/2015, de 9 de julio), en el que habrá un representante de una concreta federación de municipios y provincias (art. 39, apartados 1 y 2, de la Ley estatal)¹¹⁵⁶.

Dejando a un lado las Comisiones y Consejos de Protección Civil, pasamos a ver la Mesa Social de la Protección Civil y las Emergencias de la Comunidad Valenciana, que es un *órgano de participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales* (art. 17 de la Ley valenciana 13/2010, de 23 de noviembre), cuyas decisiones no tendrán carácter vinculante (art. 20). La composición de Mesa se fijará reglamentariamente, si bien formarán parte de la misma los representantes de la Administración local (art. 19).

4.16.3. Conclusiones

La participación funcional está muy implantada en este sector. Son numerosos los ejemplos tanto de audiencia, como de informe; llegándose a establecer, con carácter general, que si la actuación de una Administración puede afectar a las competencias de otra, esa actuación requerirá la audiencia previa de la Administración afectada (art. 68 de la Ley catalana) En cuanto a la participación orgánica, el órgano colegiado por excelencia es la Comisión de Protección Civil. En este caso, se garantiza la presencia local (o municipal), quedando condicionada cualquier otra circunstancia a un ulterior desarrollo reglamentario.

Por otro lado, existen en este sector, claros ejemplos de participación imprecisa. Así, se recoge que la Administración regional elaborará y aprobará ciertos planes [arts.18.3 y, por conexión, arts. 42.2 a) y 43.2 a) de la Ley catalana 4/1997, de 20 de mayo], en cuyo “procedimiento de elaboración... participan las entidades locales”, sin determinar el modo a través del cual se llevará a cabo esa participación (18.3). Asimismo, la Administración estatal es la competente en relación con determinados planes, “sin perjuicio de la participación en los mismos de las administraciones de las... Entidades Locales, según se establezca en la Norma Básica” (art. 15.3 de la Ley estatal 17/2015, de 9 de julio). Estamos ante una más que probable participación funcional, pero no se determina el cómo.

4.17. Residuos

4.17.1. La participación funcional

4.17.1.1. Fase de instrucción: El informe

La participación funcional de los municipios, vía informe, está relacionada con la *planificación*. Las Administración estatal y autonómica son competentes para la elaboración y aprobación de planes sobre esta materia¹¹⁵⁷. Durante la tramitación de esos planes se

¹¹⁵⁶ La anterior regulación estatal (art. 17.1 de la derogada Ley estatal 2/1985, de 21 de enero) no preveía la participación local en la Comisión Nacional de Protección civil (así lo hizo notar J. Barcelona Llop, *La protección civil municipal*, pág. 190); Comisión que guarda cierto paralelismo con este Consejo Nacional de Protección Civil.

¹¹⁵⁷ Art. 6, apartados 1, 5 y 6, del Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de julio; arts. 12.1 y 14.2 de la Ley estatal 22/2011, de 28 de

consultará, según los casos, i) a todas las Administraciones públicas afectadas [art. 19.1 b) de la Ley gallega], ii) a las entidades locales (art. 6.6 de la norma catalana y art. 14, apartados 1 y 2, de la Ley estatal), iii) o a los ayuntamientos (art. 47.1 de la Ley catalana –este concreto precepto únicamente garantiza la participación-), o bien, serán informados por los ayuntamientos incluidos en el ámbito territorial del plan (art. 31.2 de la Ley valenciana).

Otro ejemplo se refiere a que la Administración estatal, “previa consulta a [los]... Entes Locales”, remitirá a las Cortes Generales un Proyecto de ley en el que se establezcan *sistemas de compensación e intercambio de cuotas de emisión de gases de efecto invernadero asociadas al sector residuos entre Administraciones* (disposición adicional décima de la Ley estatal 22/2011, de 28 de julio).

4.17.1.2. Fase de instrucción: La audiencia

La *planificación* será elaborada y aprobada por la Administración regional, previa audiencia a los ayuntamientos (art. 10 de la Ley canaria 1/1999, de 29 de enero).

4.17.2. La participación orgánica

En primer lugar, nos detendremos en un *órgano colegiado sectorial de carácter consultivo*: la Comisión de coordinación en materia de residuos (art. 13.1 de la Ley estatal 22/2011, de 28 de julio) que es un órgano de cooperación técnica y colaboración entre las Administraciones competentes en materia de residuos (art. 13.1), que cuenta con un total de 30 miembros, entre ellos, un vocal designado por cada una de las ciudades de Ceuta y Melilla y tres vocales de las entidades locales designados por la asociación de ámbito estatal con mayor implantación (art. 13.3). De este modo, las entidades locales contarán con cinco representantes, frente a los diecisiete de las Comunidades autónomas (un vocal designado por cada Comunidad –art. 13.3-). Además, la Comisión está facultada para crear grupos de trabajo especializados en los que podrán participar técnicos o expertos, procedentes del sector público (art. 13.4), entre los que podrían estar incluidos, claro está, personal técnico de las Corporaciones locales.

Además, también se contempla la participación de los entes locales en los *órganos colegiados de entes públicos que forman parte del sector público autonómico*.

En primer lugar, nos detendremos en la Agencia de Residuos de Cataluña, que es una entidad de derecho público (art. 56.1 del Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de julio). Esta Agencia cuenta con órganos de dirección, uno de los cuales es el Consejo de Dirección [art. 59.1 a)], y con un órgano de asesoramiento y de participación, que es el Consejo para la Prevención y la Gestión de los Residuos en Cataluña (art. 59.2). En cuanto al Consejo de Dirección, el Gobierno autonómico determinará la composición del Consejo, si bien formarán parte del mismo las Administraciones locales [art. 60.1 c)]. Además, junto a esta representación permanente, cuando en el orden del día de las reuniones del Consejo de Dirección se incluyan asuntos que afectan a uno o varios municipios, se convocará a los alcaldes correspondientes, para que puedan asistir a la deliberación de estos asuntos y tomar parte con voz, pero sin voto (art. 60.2). En cuanto al Consejo para la Prevención y la Gestión de los Residuos en Cataluña, la Ley precisa que su composición se determinará por reglamento, si bien formarán parte del mismo representantes de la Administración local y del Área Metropolitana de Barcelona (art. 65.2 –los representantes de la Administración local y de la citada Área Metropolitana será de la mitad de los miembros del Consejo-).

julio; art. 18.1 de la Ley gallega 10/2008, de 3 de noviembre y art. 31, apartados 1 y 5, de la Ley valenciana 10/2000, de 12 de diciembre.

En segundo lugar, nos referiremos a la Entidad de Residuos de la Comunidad Valenciana, adscrita a la consejería competente en materia de medio ambiente, que tiene naturaleza de entidad de derecho público (art. 10.1 de la Ley valenciana 10/2000, de 12 de diciembre). Los órganos de esta Entidad de Residuos contarán con representación de las Corporaciones locales (art. 13.2).

4.17.3. Conclusiones

La participación funcional se conecta, casi en exclusiva, con la planificación, garantizándose la intervención local –raramente municipal-, vía informe o audiencia. La participación local resulta imprescindible atendiendo al contenido de estos planes y a los servicios que obligatoriamente deben prestar los municipios en este sector (véase, art. 26.1 LBRL). En cuanto a la participación en los órganos sectoriales, se combina una participación directa a favor de municipios concretos, con una participación indirecta. Además, se prevé una participación de carácter técnico. Finalmente, la participación local en los órganos colegiados de entes públicos queda garantizada, si bien la concreción de la misma quedará supeditada al oportuno desarrollo reglamentario y, además, junto a la participación permanente, se admite una participación ocasional.

4.18. Sanidad

4.18.1. La participación orgánica

La participación en el sector público sanitario es reconocida como una competencia local o municipal. En este sentido:

- Las Corporaciones locales (los municipios o ayuntamientos, en el caso de Andalucía, Canarias, Madrid y Navarra) participarán o estarán representados principalmente en los órganos de dirección (o gobierno) y/ o participación de las organizaciones o servicios públicos de salud¹¹⁵⁸. No obstante, mientras algunas de estas leyes configuran esta participación como un derecho [art. 60.3 a) de la Ley cántabra], otras sólo la contemplan, más bien, como una posibilidad [el art. 38.2 a) de la Ley andaluza y art. 138 a) de la Ley madrileña señalan que “los municipios podrán”] y otras como una obligación derivada de sus competencias [art. 80.3 h) de la Ley gallega]. Finalmente, hay que dejar constancia de que el legislador aragonés y castellano-manchego optan por una fórmula más genérica al señalar que las Corporaciones o entidades locales formarán parte de los órganos del Sistema de Salud¹¹⁵⁹. Asimismo, la Ley catalana 15/1990, de 9 de julio, declara que los ayuntamientos participarán en los órganos del Servicio Catalán de la Salud de la manera prevista en la presente Ley (art. 67).

- Las Corporaciones locales (los municipios o ayuntamientos, en el caso de Andalucía, Canarias y Madrid) participarán en la gestión de centros, servicios y establecimientos sanitarios de titularidad no municipal [art. 38.2 d) de la Ley andaluza; art. 60.3 d) de la Ley cántabra y art. 138 d) de la Ley madrileña]. Dicho esto, hay que aclarar que mientras algunas de estas leyes configuran esta participación como un derecho [art. 60.3 d) de la Ley cántabra],

¹¹⁵⁸ Art. 38.2 a) de la Ley andaluza 2/1998, de 15 de junio; art. 60.3 a) de la Ley cántabra 7/2002, de 10 de diciembre –este precepto no alude a que estos órganos deban de pertenecer a los servicios públicos de salud-; art. 47.3 de la Ley canaria 11/1994, de 26 de julio –este precepto se refiere a órganos colegiados concretos-; art. 9.1 g) de la Ley extremeña 10/2001, de 28 de junio; art. 80.3 h) de la Ley gallega 8/2008, de 10 de julio; art. 138 a) de la Ley madrileña 12/2001, de 21 de diciembre; art. 34.2 a) de la Ley foral 10/1990, de 23 de noviembre y art. 11 de la Ley vasca 8/1997, de 26 de junio –esos órganos son únicamente de participación-.

¹¹⁵⁹ Art. 61.1 B) de la Ley aragonesa 6/2002, de 15 de abril y art. 66.1 B) de la Ley castellano-manchega 8/2000, de 30 de noviembre.

otras sólo lo contemplan como una posibilidad que se habrá de determinar reglamentariamente [el art. 38.2 d) de la Ley andaluza y art. 138 d) de la Ley madrileña señalan que “los municipios podrán”].

Los *órganos sectoriales* son muy frecuentes en este ámbito de la acción pública. En este sentido, encontramos el Consejo Andaluz de Salud, el Consejo Canario de Salud –el art. 47.3 de la Ley canaria 11/1994, de 26 de julio, configura esta participación como una competencia municipal-, el Consejo Castellano y Leonés de Salud, el Consejo Extremeño de Salud, el Consejo Gallego de Salud y el Consejo de Salud de la Región de Murcia; consejos que son definidos como órganos de participación ciudadana o comunitaria¹¹⁶⁰.

Algunas normas se limitan a señalar, con mayor o menor énfasis, que habrá representación de las Administraciones locales en estos Consejos (art. 12 de la Ley andaluza 2/1998, de 15 de junio; art. 44.2 de la Ley castellano-leonesa y art. 13.2 de la Ley extremeña), de tal modo, que la concreta presencia local en estos Consejos se precisará por vía reglamentaria. Las restantes normas van a concretar numéricamente los miembros con los que va a contar cada colectivo. El Consejo Canario de Salud dispone de un número muy significativo de vocales procedentes de la Administración local [la Administración autonómica cuenta con catorce vocales: art. 20.3 b) de la Ley canaria]: siete en representación de los cabildos insulares [art. 20.3 b) de la Ley canaria] y “cuatro en representación de los Ayuntamientos de la Comunidad autónoma con mayor número de habitantes y uno en representación de la ciudad más poblada de cada una de las islas menores” [art. 20.3 c)]. El Consejo de Salud Gallego estará compuesto por cincuenta y cinco vocales, de los que doce lo serán “en representación de la ciudadanía, a través de las entidades locales” [art. 24.3 b) de la Ley gallega], siendo la representación, numéricamente hablando, más elevada. El Consejo de Salud de la Región de Murcia contará veintidós miembros, de los que tres serán representantes de la Federación Regional de Municipios [art. 11.1 b) de la Ley murciana].

La intervención local es patente en los *órganos de dirección o participación de las organizaciones públicas de salud*. Así, los municipios (o corporaciones locales) estarán presentes i) en el Consejo de Administración del Servicio Andaluz de Salud [arts. 67.1 y 68.1 c) de la Ley andaluza 2/1998, de 15 de junio], que es un organismo autónomo de la Junta de Andalucía (art. 64.1), ii) en el Consejo de Participación de la Agencia de Salud Pública de Cataluña, que es (era) una entidad de derecho público de la Generalidad (art. 26 de la Ley catalana 18/2009, de 22 de octubre)¹¹⁶¹, iii) en la Comisión Directora de Seguridad Alimentaria de la Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria, que es (era) un área especializada de la Agencia de Salud Pública de Cataluña (art. 45 de la Ley catalana¹¹⁶²), iv) en el Consejo General del Servicio Extremeño de Salud, que es un organismo autónomo

¹¹⁶⁰ Art. 11 de la Ley andaluza 2/1998, de 15 de junio; art. 20.1 de la Ley canaria 11/1994, de 26 de julio; art. 44.1 de la Ley castellano-leonesa 8/2010, de 30 de agosto; art. 13.1 de la Ley extremeña 10/2001, de 28 de junio; art. 24.1 de la Ley gallega 8/2008, de 10 de julio y art. 11.1 de la Ley murciana 4/1994, de 26 de julio.

¹¹⁶¹ La Agencia de Salud Pública de Cataluña fue declarada extinguida recientemente (art. 163. de la Ley catalana 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público). No obstante, todas las referencias a la Agencia hechas por la Ley 18/2009 deben entenderse realizadas al departamento competente en materia de salud (art. 163.4), el cual se subroga en todas las relaciones jurídicas en las que la Agencia fuera sujeto activo o pasivo (art. 163.3). Además, de acuerdo con la mencionada Ley 2/2014, el art. 26 mantiene su vigencia con rango reglamentario [art. 163.5 b)].

¹¹⁶² La Agencia de Salud Pública de Cataluña fue declarada extinguida recientemente (art. 163. de la Ley catalana 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público). No obstante, todas las referencias a la Agencia hechas por la Ley 18/2009 deben entenderse realizadas al departamento competente en materia de salud (art. 163.4), el cual se subroga en todas las relaciones jurídicas en las que la Agencia fuera sujeto activo o pasivo (art. 163.3). Además, de acuerdo con la mencionada Ley 2/2014, el art. 45 mantiene su vigencia con rango reglamentario [art. 163.5 d)].

regional [art. 57.1 de la Ley extremeña 10/2001, de 28 de junio], v) en el Consejo de Gobierno y el Consejo Navarro de Salud del Servicio Navarro de Salud, que es un organismo autónomo de carácter administrativo (art. 45.1 y, por conexión, art. 45.2 de la Ley foral 10/1990, de 23 de noviembre) y vi) en el Consejo de Administración del Servicio Riojano de Salud, que es un organismo autónomo (art. 73 y, por conexión, art. 72 de la Ley 2/2002, de 17 de abril).

Los vocales locales [art. 45.2 f) de la Ley catalana; art. 62.1 c) de la Ley extremeña y arts. 42.2, 48.1 y, por conexión, art. 47.1 de la Ley foral] serán designados por asociaciones municipalistas, determinándose, en ocasiones, la concreta asociación (o asociaciones) que realizará(n) esa designación [art. 45.4 de la Ley catalana y arts. 42.2, 47.1 y 48.1 de la Ley foral] y los vocales municipales por y entre los representantes de los ayuntamientos en el Consejo autonómico de Salud [art. 88.1 c) de la Ley riojana].

Las leyes reguladoras de este sector prestan una especial atención a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud. Esta previsión legal está en plena consonancia con lo que exigía el art. 25.2 i) LBRL, antes de su modificación por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. De este modo, los municipios van a *participar en los centros, servicios y establecimientos sanitarios*. Esta potenciación de la participación local en la estructura sanitaria autonómica se justifica en la integración o adscripción funcional en los Servicios de Salud autonómicos de los centros y establecimientos que venían siendo gestionados separadamente por las Corporaciones locales¹¹⁶³. De este modo, el desplazamiento de las Corporaciones locales –se ha hablado de desapoderamiento¹¹⁶⁴ y desmunicipalización¹¹⁶⁵– se compensa parcialmente otorgando cierta participación a los municipios en el control y gestión de los servicios sanitarios, en concreto de las Áreas (apartado III de la parte expositiva de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad)¹¹⁶⁶.

No obstante, la doctrina ha criticado que los entes locales únicamente estén presentes en las Áreas de Salud. Se garantiza la participación local –que no municipal, como se derivaba del antiguo art. 25.2 i) LBRL– en unidades que se encuentran en la mitad de la estructura organizativa y, sin embargo, no se prevé ningún medio de influencia municipal en los centros de salud¹¹⁶⁷. De este modo, los municipios sólo podrán influir en ese nivel local de forma indirecta, a partir de su participación en las Áreas de Salud¹¹⁶⁸. En esta misma línea crítica, se ha puesto de manifiesto que en el vértice de la pirámide de la estructura organizativa sanitaria,

¹¹⁶³ Sin negar este extremo, J. Pemán Gavín, *Derecho a la Salud y Administración Sanitaria*, págs. 202 y 227, recuerda que la Ley General de Sanidad (apartados primero y segundo del art. 50 y disposición transitoria primera) permitía que los entes locales mantuvieran la titularidad de los centros.

¹¹⁶⁴ J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 354.

¹¹⁶⁵ J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 366.

¹¹⁶⁶ R. Parada Vázquez, “Prólogo”, págs. 11-12, aplaude que las Corporaciones locales dejen de prestar servicios sanitarios y, en relación con la participación municipal, manifiesta que “[n]o sabemos hasta qué punto esta participación municipal ha mejorado la gestión de los centros sanitarios o, por el contrario, ha sido una rémora más...”.

¹¹⁶⁷ En idéntico sentido, J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 355.

¹¹⁶⁸ En idéntico sentido, J. Mir i Bagó, en “Las competencias locales en la legislación sectorial”, págs. 365-366 y en *El sistema español de competencias locales*, pág. 355. Este autor llega a afirmar que la Ley General de Sanidad no da cumplimiento a lo previsto en el art. 25.2 i) de la LBRL, conforme al cual los municipios deben participar “en la gestión primaria de la salud”, ya que la Ley General de Sanidad alude a participación local (pág. 372).

esto es, en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, la presencia local brilla por su ausencia¹¹⁶⁹.

Si seguimos avanzando, la participación municipal en la estructura sanitaria autonómica se ha encauzado de distintos modos¹¹⁷⁰:

i) Órganos de dirección

La representación que ostentan las entidades locales en los órganos colegiados de dirección es una manifestación del principio de participación democrática de los interesados¹¹⁷¹. Así, de acuerdo con las leyes sectoriales, podemos referirnos a los siguientes órganos de dirección:

- Consejos de Dirección de Área de Salud (o Región sanitaria, en el caso de Cataluña – art. 21.1 de la Ley catalana 15/1990, de 9 de julio- o Departamento de salud, en la Comunidad Valenciana –art. 13.1 de la Ley valenciana 10/2014, de 29 de diciembre-).

La Ley General de Sanidad, al determinar las competencias locales en esta materia, destaca que las Corporaciones locales participarán en los órganos de dirección de las Áreas de Salud (art. 42.2). Esta norma, que tiene carácter de Ley básica (art. 2), consagra que las Áreas de salud serán dirigidas por el “Consejo de Dirección de Área” (art. 57.2). Estos Consejos estarán formados “por la representación de la Comunidad Autónoma... y los representantes de las Corporaciones Locales” (art. 59.2), contando éstas últimas con una representación del 40 por ciento (art. 56.3, en combinación con el art. 59.2). Es claro que la Ley General de Sanidad admite que los ayuntamientos intervengan en los órganos de dirección de las Áreas de Salud, si bien esa participación será minoritaria¹¹⁷².

Las normas autonómicas cumplen con las previsiones de la Ley General de Sanidad¹¹⁷³. Los representantes locales (o municipales) podrán ser nombrados y cesados a propuesta de las entidades locales (o municipios) representadas en el Área –o por y entre ellos- [art. 66.4 b) de la Ley canaria; art. 34.2 d) de la Ley extremeña y art. 15.1 de la Ley murciana (de forma no tan clara en este último caso)] o por entidades asociativas de entidades locales, bien por todas ellas (art. 25.2 de la Ley catalana), bien por una concreta (art. 31 de la Ley valenciana 3/2003, de 6 de febrero¹¹⁷⁴). Por último, una de estas normas atribuye la Vicepresidencia de estos Consejos a las entidades locales (art. 25.5 de la Ley catalana).

¹¹⁶⁹ En términos similares: J. A. Fuentetaja Pastor, “Sanidad y entidades locales”, págs. 327-328. Por contra, J. L. Beltrán Aguirre, “La coordinación y cooperación interterritorial en el Sistema Nacional de Salud”, pág. 137, considera correcta la actual composición del Consejo con representantes estatales y autonómicos.

¹¹⁷⁰ Sobre los órganos autonómicos de consulta y participación en materia de salud pública: M. Areta Martínez, “Gestión sanitaria, planificación de la salud pública y actuaciones comprendidas en la prestación de salud pública”, págs. 178-181.

¹¹⁷¹ *Cit.*, A. Navarro Munuera, “Sanidad y Servicios Sociales en Cataluña: las competencias autonómicas y su ejercicio por la Generalidad de Cataluña”, pág. 96.

¹¹⁷² J. L. Beltrán Aguirre, “La competencia de las entidades locales de Navarra en materia de sanidad”, pág. 113, parece discrepar precisamente de que esa participación sea minoritaria.

¹¹⁷³ Art. 66, apartados 2 y 3, de la Ley canaria 11/1994, de 26 de julio –sin la claridad que hubiera sido deseable-; art. 25.1 de la Ley catalana 15/1990, de 9 de julio; art. 34.2 de la Ley extremeña 10/2001, de 28 de junio y art. 15.1 de la Ley murciana 4/1994, de 26 de julio.

¹¹⁷⁴ Esta norma ha quedado derogada por la Ley valenciana 10/2014, de 29 de diciembre [disposición derogatoria única, apartado 1, letra c)]. No obstante, se mantiene temporalmente la vigencia de los arts. 31 a 33 [disposición derogatoria única, apartado 2].

Se ha destacado que la participación local en la dirección de las Áreas de Salud busca conseguir algún grado de autonomía en la gestión de las áreas, excluyendo una relación de estricta jerarquía entre los órganos centrales del Servicio de Salud y los órganos propios del Área¹¹⁷⁵.

- Consejo de Dirección del Sector Sanitario.

El Sector Sanitario es una subdivisión del Área de Salud (art. 33.1 y, por conexión, art. 21.1 de la Ley catalana 15/1990, de 9 de julio). Este consejo está formado por representantes del departamento competente en materia de salud y por representantes de los ayuntamientos y de los consejos comarcales del territorio del correspondiente sector (art. 34.1). La representación de los ayuntamientos y de los consejos comarcales debe ser del 40% (art. 34.1). Los representantes de las Corporaciones locales serán designados a propuesta de las entidades asociativas de entes locales de la Comunidad autónoma (art. 34.3).

- Juntas de Gobierno de los centros asistenciales.

Estas Juntas incorporarán en su seno, entre otros, a representantes de los ayuntamientos [art. 53 b) de la foral 10/1990, de 23 de noviembre].

ii) Órganos de participación

- Consejos de Salud de Área de Salud (o de Región sanitaria o de Departamento de Salud).

La Ley General de Sanidad consagra como órgano de participación de las Áreas de Salud al “Consejo de Salud de Área” (arts. 57.1 y art. 58.1), el cuál estará constituido por la “representación de los ciudadanos a través de las Corporaciones locales comprendidas en su demarcación, que supondrá el 50 por 100 de sus miembros” [art. 58.2 a)]. Lo importante de esta regulación es su carácter de norma básica (art. 2).

Las leyes autonómicas se limitan a enumerar los colectivos que estarán presentes en los mismos, citándose a las Administraciones locales¹¹⁷⁶. Habrá que estar a lo dispuesto en el oportuno desarrollo reglamentario para conocer con exactitud el peso que tendrán las mismas.

Algunas normas hacen alguna precisión más y concretan que los vocales locales (o municipales) serán designados por cada entidad local representada [art. 72.3 b) de la Ley canaria] o por las entidades asociativas de entidades locales de la Comunidad autónoma (art. 30.2 de la Ley catalana 15/1990, de 9 de julio) o a propuesta de una asociación concreta (art. 33 de la Ley valenciana 3/2003, de 6 de febrero¹¹⁷⁷). Asimismo, alguna ley llega a determinar el número de miembros de estos órganos y los que corresponden a las entidades locales (o ayuntamientos) [art. 30.1, letras b) y c), de la Ley catalana; art. 18.1 b) de la Ley murciana 4/1994, de 26 de julio y art. 33 de la Ley valenciana 3/2003].

- Consejos de Salud de Zona Básica de Salud

¹¹⁷⁵ J. Pemán Gavín, *Derecho a la Salud y Administración Sanitaria*, pág. 228.

¹¹⁷⁶ Art. 13.2 de la Ley andaluza 2/1998, de 15 de junio; art. 72.2 a) de la Ley canaria 11/1994, de 26 de julio; art. 53.3 de la Ley cántabra 7/2002, de 10 de diciembre; art. 45.2 c) de la Ley castellano-manchega 8/2000, de 30 de noviembre; art. 36.2 de la Ley extremeña 10/2001, de 28 de junio y art. 25.2 a) de la Ley gallega 8/2008, de 10 de julio.

¹¹⁷⁷ Esta norma ha quedado derogada por la Ley valenciana 10/2014, de 29 de diciembre [disposición derogatoria única, apartado 1, letra c)]. No obstante, se mantiene la vigencia de los arts. 31 a 33 hasta que no se proceda el desarrollo reglamentario previsto en el art. 20 de la Ley 10/2014. Esta norma se refiere expresamente a los consejos de salud de departamento (art. 20.2).

Algunas Comunidades autónomas, junto a las Áreas de Salud, contemplan la existencia de las Zonas Básicas de Salud¹¹⁷⁸.

El Consejo de Salud es el órgano colegiado de participación (ciudadana) en el ámbito de la Zona Básica de Salud [art. 77 b) de la Ley canaria y art. 46.1 de la Ley castellano-leonesa], que tendrá esencialmente naturaleza consultiva (art. 46.1 de la Ley castellano-leonesa). En estos consejos habrá representación municipal [art. 80, apartados 1 b) y 2 b), de la Ley canaria y art. 46.1 de la Ley castellano-leonesa].

- Comisión de Participación Hospitalaria.

Esta comisión es el órgano de participación de los hospitales integrados en el Servicio autonómico de Salud [art. 85 b) de la Ley canaria] y formarán parte de los mismos los “Ayuntamientos más poblados” [art. 89.1 c)]; concepto el de “más poblados” claramente indeterminado. Estos representantes locales serán nombrados por las entidades representativas (entiéndase asociativas) [art. 89.2 b)].

- Comisiones de participación ciudadana.

La Administración autonómica puede crear comisiones de participación comunitaria a niveles territoriales y funcionales del Sistema Público de Salud distintos del Área de Salud (art. 26.1 de la Ley gallega). A la hora de crear estos órganos de participación se podrá incluir a representantes de las entidades locales (art. 26.3).

4.18.2. Conclusiones

El primer dato que queremos subrayar es que en este sector la participación funcional es inexistente. Esto es, la intervención municipal en el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas es exclusivamente de carácter orgánico.

La participación orgánica es tanto directa como indirecta. No son pocas las circunstancias que son novedosas en relación con otros ámbitos de la acción pública. En primer lugar, la participación es reconocida no sólo como una competencia municipal, sino también como un derecho de los entes locales. Además, no faltan casos en los que las normas garantizan una representación mínima a los entes locales –del 40 por 100-. Por último, se prevé que la vicepresidencia de uno de estos órganos recaiga en un representante local. Dicho esto, hay que reiterar las críticas a la falta de presencia municipal en el vértice y en la base de la pirámide del sistema sanitario, a lo que hay que añadir que algunas leyes sectoriales no dan efectividad a las previsiones que contenía el art. 25.2 i) LBRL, ya que no se garantiza a los municipios su participación en la gestión de la atención primaria de la salud, limitándose a asegurar esa participación a los entes locales¹¹⁷⁹.

Otra circunstancia que hay que destacar es la existencia de ejemplos de participación genérica. Así, en el ámbito de la planificación se garantiza la participación municipal, sin precisarse como se articula la misma¹¹⁸⁰. Por último, las Corporaciones locales participarán en

¹¹⁷⁸ Arts. 62 y ss. y 74 y ss. de la Ley canaria 11/1994, de 26 de julio y arts. 14 (especialmente apartado cuarto) y 15 de la Ley castellano-leonesa 8/2010, de 30 de agosto.

¹¹⁷⁹ J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, pág. 355, incide en esta idea. Por el contrario, M. J. Alonso Mas, “Artículos 25, 26, 27 y 28”, pág. 466, considera que la participación local parece, en principio, suficiente, a la vista de la ambigüedad de la LBRL.

¹¹⁸⁰ Art. 38.2 e) de la Ley andaluza 2/1998, de 15 de junio; art. 138 e) de la Ley madrileña 12/2001, de 21 de diciembre y art. 71.1 h) de la Ley riojana 2/2002, de 17 de abril.

la gestión de los servicios hospitalarios, sin que se sepa cómo va a materializarse esa participación (art. 55.2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad)¹¹⁸¹.

4.19. Seguridad

4.19.1. La participación orgánica

Algunas leyes regulan los *consejos de seguridad autonómicos*. En ese sentido, nos vamos a referir al Consejo de Seguridad de Cataluña (art. 6 de la Ley autonómica 4/2003, de 7 de abril), al Consejo de Seguridad Pública de Euskadi (art. 8 de la Ley vasca 15/2012, de 28 de junio) y al Consejo de Seguridad Ciudadana que está previsto en el art. 9 de la Ley foral 8/2006, de 20 de junio. Estos Consejos se configuran como órganos consultivos y de participación superior en materia de seguridad (art. 6.1 de la Ley catalana; art. 9.2 de la Ley foral y art. 8.1 de la Ley vasca) y así se desprende de las funciones que se les atribuye (art. 9.3 de la Ley foral y art. 9.2 de la Ley vasca). Las entidades locales formarán parte de estos consejos [art. 6.2 de la Ley catalana, art. 9.6 b) de la Ley foral y art. 8.3 c) de la Ley vasca], quedando supeditada cualquier concreción sobre organización, funcionamiento y composición al correspondiente desarrollo reglamentario (art. 6, apartados 2 y 6, de la Ley catalana y art. 8.4 de la Ley vasca).

También existen *Comisiones regionales de seguridad*, en las que se integran los municipios de una misma región policial (art. 12.1 de la Ley catalana 4/2003, de 7 de abril). Estas comisiones tienen atribuidas funciones de naturaleza deliberante y consultiva (art. 12.7) y pertenecerán a la misma, entre otros, los alcaldes de los municipios que integran la región, que pueden delegar su representación en el concejal competente [art. 12.2 b)] y, si procede, los jefes de las policías municipales [art. 12.1 f)]. Un figura similar, aunque mucho menos desarrollada está prevista en Navarra, donde podrán constituirse consejos comarcales de seguridad ciudadana (art. 9.7 de la Ley foral 8/2006, de 20 de junio).

Otro ámbito en el que se materializa la participación orgánica municipal es en el de los *organismos públicos autonómicos*:

- La Academia Gallega de Seguridad Pública es un organismo autónomo de carácter administrativo adscrito orgánicamente a la consejería competente (art. 1.1 de la Ley gallega 1/2007, de 15 de enero). El Consejo Rector, que es uno de los órganos de gobierno y administración de la Academia [art. 7.1 a)], contará con ocho vocales, de los que uno será un representante de los ayuntamientos de Galicia, designado por una asociación de municipios determinada: la Federación Gallega de Municipios y Provincias [art. 8.3 f)].

- El Instituto de Seguridad Pública de Cataluña es una entidad autónoma de carácter administrativo adscrita al departamento competente en materia de seguridad pública (art. 1.1 de la Ley 10/2007, de 30 de julio). En este caso, los municipios van a estar presentes en dos órganos colegiados de esta entidad. Por un lado, el Consejo de Dirección del Instituto, que es uno de los órganos de gobierno del mismo (art. 6), el cual estará formado por dieciocho vocales. De estos vocales, cinco actuarán en representación de los entes locales, a propuesta de las asociaciones representativas de los municipios [art. 8.1 j)] y dos lo harán en representación del Ayuntamiento de Barcelona [art. 8.1 k)]. De ese modo, los entes locales cuentan con cerca del cuarenta por ciento de las vocalías de este Consejo. Por otro lado, el

¹¹⁸¹ Una justificación sobre la razón de ser de esta participación en J. A. Fuentetaja Pastor, “Sanidad y entidades locales”, pág. 327. La trascendencia de las competencias locales en materia hospitalaria se puede comprobar en L. Morell Ocaña, “La evolución y configuración actual de la actividad administrativa sanitaria”, pág. 165 (nota 60).

Consejo Pedagógico y Científico es un órgano colegiado asesor de naturaleza consultiva del referido Instituto (art. 13.1), que está integrado por diecisiete vocales [art. 13.1 b)]. Cuatro vocales serán designados a propuesta de las asociaciones representativas de los municipios y dos designados a propuesta del alcalde o alcaldesa del Ayuntamiento de Barcelona [art. 13.1 b) Primero y Segundo].

4.19.2. Conclusiones

En este sector la participación es orgánica, no existiendo ejemplos de participación funcional. Por un lado, estarían los órganos en los que la norma únicamente garantiza la presencia local. Por otro lado, habría órganos en los que existe una representación indirecta, a través, en la mayoría de las veces, de una asociación concreta y/ o una representación directa a favor de determinados municipios.

4.20. Servicios Sociales

Las leyes reguladoras de este sector dedican algún artículo a enumerar los principios rectores de esta materia. Pues bien, la totalidad de las leyes citan el principio de participación¹¹⁸².

4.20.1. La participación funcional

La participación municipal se materializa en informes: existiendo varios ejemplos en las leyes reguladoras del sector.

El *desarrollo del Catálogo de Servicios Sociales* se efectúa por la Administración regional [art. 33.1, 45 f) y 46.1 d) de la Ley aragonesa 5/2009, de 30 de junio], debiéndose someter la propuesta de desarrollo “a informe... de las entidades locales de Aragón” (art. 33.3)¹¹⁸³.

Asimismo, la *alta inspección* en materia de servicios sociales corresponde a la Administración regional (art. 82 de la Ley vasca 12/2008, de 5 de diciembre); la cual regulará el régimen de funcionamiento y los procedimientos de actuación de esa Alta Inspección, previa consulta al resto de las Administraciones públicas vascas competentes en materia de servicios sociales –entre las que habrá que incluir a la Administración municipal- (art. 85.1).

Por último, las leyes sectoriales reconocen la participación municipal en los distintos *planes sectoriales*. Las únicas normas que precisan como canalizan esa participación aluden a consultas o dictámenes de los entes locales (art. 85.4 de la Ley catalana 12/2007, de 11 de octubre y art. 46.3 de la Ley madrileña 11/2003, de 27 de marzo).

4.20.2. La participación orgánica

El presente sector se caracteriza por la presencia de los municipios en *órganos colegiados sectoriales*.

¹¹⁸² Sobre la importancia de este principio en este sector, véase, entre otros, a J. L. Beltrán Aguirre, *El régimen jurídico de la acción social pública*, págs. 148-153 y F. de Vicente Pachés, *Asistencia social y servicios sociales. Régimen de distribución de competencias*, págs. 290-291.

¹¹⁸³ No obstante, este trámite se entenderá solventado a través del informe preceptivo del Consejo Interadministrativo del Sistema (art. 33.3).

Estos Consejos son definidos como órganos de participación, de naturaleza consultiva y asesora¹¹⁸⁴, los cuales están adscritos a la consejería competente en la materia¹¹⁸⁵.

La mayoría de las leyes sectoriales se limitan a recoger los colectivos que contarán con representación en esos Consejos, citándose expresamente a los ayuntamientos (art. 53.1 de la Ley balear; art. 16.1 de la Ley canaria y art. 48.1 de la Ley vasca 12/2008, de 5 de diciembre) o a las entidades locales¹¹⁸⁶; aclarándose que la representación municipal o local será indirecta, a través de sus asociaciones representativas¹¹⁸⁷ o de una federación determinada [art. 40. 2 b) de la Ley gallega y art. 43.1 de la Ley valenciana]. En todo caso, habrá que estar al desarrollo reglamentario, al objeto de poder conocer el peso que las entidades locales tienen en estos consejos, si se hace mención expresa a representantes municipales o a los de algún ayuntamiento concreto, etc.

Especialmente significativo nos resulta la poca trascendencia, numéricamente hablando, que se reconoce a los municipios o entes locales. Esta representación resulta escasa, máxime si la comparamos la que se otorga a otros muchos colectivos.

También existen *Consejos interadministrativos de coordinación*, que son definidos como órganos de cooperación (art. 45.1 de la Ley foral 15/2006, de 14 de diciembre), de coordinación administrativa (art. 38.3 de la Ley extremeña 14/2015, de 9 de abril) entre la Administración autonómica y la local¹¹⁸⁸ o como un órgano asesor (art. 79.1 de la Ley castellano-leonesa 16/2010, de 20 de diciembre). En todo caso, y a pesar de la denominación de muchos de estos Consejos, o bien no se les atribuye legalmente competencias concretas que nos hagan pensar que estamos ante órganos mixtos de coordinación, o bien se les va a encomendar fundamentalmente labores informativas y de asesoramiento, así como de elaboración de propuestas e iniciativas (art. 52.2 de la Ley aragonesa; art. 38.5 de la Ley extremeña y art. 45.4 de la Ley foral).

Lo más frecuente es que las normas se limiten a asegurar la presencia local (art. 38.4 de la Ley extremeña y art. 79.3 de la Ley castellano-leonesa), a través de sus asociaciones representativas (art. 44.2 de la Ley balear y art. 40.1 de la Ley catalana). Algunas leyes concretan el número de vocales que corresponde a cada Administración, llegándose a declarar la naturaleza mixta de estos órganos, es decir, que estén formados por igual número de

¹¹⁸⁴ Art. 23.1 de la Ley andaluza 2/1988, de 4 de abril; art. 57.1 de la Ley aragonesa 5/2009, de 30 de junio; art. 53.1 de la Ley balear 4/2009, de 11 de junio; art. 16.1 de la Ley canaria 9/1987, de 28 de abril; art. 72.1 de la Ley cántabra 2/2007, de 27 de marzo; art. 69.1 de la Ley castellano-manchega 14/2010, de 16 de diciembre; art. 50.1 de la Ley catalana 12/2007, de 11 de octubre; art. 59 de la Ley extremeña 14/2015, de 9 de abril; art. 40.1 de la Ley gallega 13/2008, de 3 de diciembre; art. 28.1 de la Ley murciana 3/2003, de 10 de abril; art. 50.1 de la Ley riojana 7/2009, de 22 de diciembre; art. 48.1 de la Ley vasca 12/2008, de 5 de diciembre y art. 40.1 de la Ley valenciana 5/1997, de 25 de junio.

¹¹⁸⁵ Art. 57.1 de la Ley aragonesa; art. 53.1 de la Ley balear; art. 16.1 de la Ley canaria; art. 72.1 de la Ley cántabra; art. 69.1 de la Ley castellano-manchega; art. 50.1 de la Ley catalana 12/2007, de 11 de octubre; art. 59 de la Ley extremeña; art. 40.1 de la Ley gallega 13/2008, de 3 de diciembre; art. 28.1 de la Ley murciana; art. 50.1 de la Ley riojana; art. 48.1 de la Ley vasca 12/2008, de 5 de diciembre y art. 40.2 de la Ley valenciana.

¹¹⁸⁶ Art. 23.1 de la Ley andaluza; art. 57.4 de la Ley aragonesa; art. 71.1 c) de la Ley castellano-manchega; art. 51.6 de la Ley catalana; art. 60 de la Ley extremeña; art. 40.2 b) de la Ley gallega; art. 28.1 de la Ley murciana y art. 50.2 de la Ley riojana.

¹¹⁸⁷ Art. 72.2 c) 2º de la Ley cántabra –dos vocales en representación de los municipios de población mayor a diez mil habitantes y uno en representación de los municipios de menos de diez mil habitantes- y art. 51.6 de la Ley catalana.

¹¹⁸⁸ Art. 51.2 de la Ley aragonesa 5/2009, de 30 de junio; art. 44, apartados 1 y 2, de la Ley balear 4/2009, de 11 de junio y art. 40.1 de la Ley catalana 12/2007, de 11 de octubre.

representantes de la Administración autonómica y de las entidades locales (art. 52.1 de la Ley aragonesa; art. 38.4 de la Ley extremeña y art. 45.3 de la Ley foral).

También se enuncia la posible *creación de órganos de colaboración interadministrativa* (art. 41.3 de la Ley catalana 12/2007, de 11 de octubre), que estarán integrados por representantes de la Administración autonómica y de los entes locales (art. 41.3).

La intervención municipal también se produce en *órganos especializados*, como el Comité de Evaluación de Necesidades de Servicios Sociales. Este Comité es esencialmente un órgano consultivo (art. 40.2 de la Ley catalana 12/2007, de 11 de octubre), que lo componen expertos designados por las Administraciones competentes en materia de servicios sociales (art. 40.2), debiéndose considerar incluidos entre éstas a los municipios. Por tanto, en este caso, no existe una representación municipal en sentido estricto, sino una designación por parte de los municipios a favor de expertos en la materia.

4.20.3. Conclusiones

La normativa reguladora de este sector se decanta claramente por un tipo de participación. En efecto, los supuestos de participación funcional son escasísimos, canalizándose todos a través de informes. Por el contrario, las leyes sectoriales dan un mayor protagonismo a la participación orgánica de los municipios, que es una participación indirecta. Dicho esto, hay que denunciar, por un lado, el escaso peso que se da a los municipios en la mayoría de estos consejos¹¹⁸⁹ y, por otro lado, la remisión a los desarrollos reglamentarios para precisar esa representación.

Asimismo, abunda en este sector lo que hemos venido en denominar participación genérica. Un campo en el que es habitual esta circunstancia es en el de la actividad planificadora¹¹⁹⁰. Así, se atribuye la elaboración y aprobación de planes a una Administración, garantizándose la participación o, más excepcionalmente, la colaboración de las demás Administraciones o, más concretamente, de las corporaciones locales durante la fase de elaboración. Esa garantía es una buena noticia; máxime teniendo en cuenta el alcance de esa planificación. Sin embargo, en ningún caso, se dice cómo se va a hacer efectiva esa intervención, si bien puede considerarse que la misma tiene lugar a través de la participación orgánica¹¹⁹¹. También se hace patente esta indeterminación en relación con las carteras de

¹¹⁸⁹ En este mismo sentido, J. L. Beltrán Aguirre, *El régimen jurídico de la acción social pública*, pág. 153, denuncia que los municipios, así como los usuarios, carecen del porcentaje de representantes que debería tener en estos órganos consultivos.

¹¹⁹⁰ Sobre la planificación en las leyes de servicios sociales: S. Fernández Ramos, “Ordenación general de los servicios sociales en Andalucía: situación actual y prospectiva”, págs. 135-144.

¹¹⁹¹ Andalucía: arts. 15 y 17.1 de la Ley 2/1988, de 4 de abril; Aragón: arts. 3.2, 39, apartados 1 e) y 2, 45 d) y 46.1 c) de la Ley 5/2009, de 30 de junio; Baleares: arts. 29, 32.1, 35.1 b), 36 b), 38.1 o) –la participación municipal se contempla como una competencia de los municipios–, 53.1 y 54.1 c) de la Ley 4/2009, de 11 de junio; Canarias: arts. 10.1 c), 13.1 a) –la participación municipal se contempla como una competencia de los municipios– y 16, apartados 1 y 2 a), de la Ley 9/1987, de 28 de abril; Castilla-La Mancha: arts. 43.1, apartados 1 y 2, 44, 45, 57 f), 58 b), 70.1 d) y 71.1 c) de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre; Castilla y León: arts. 47, apartados 1 c) y 2 b), 73.1 y 75.1 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre; Cataluña: arts. 28 c), 29 b), 31.1 i) –esta participación municipal es una competencia municipal–, 36, 37.2, 50.2 c) y 51.6 de la Ley 12/2007, de 11 de octubre; Galicia: arts. 40, apartados 2 b) y 3 b), 45, apartados 1 y 2, de la Ley 13/2008, de 3 de diciembre; La Rioja: arts. 28 b), 29 a), 30 b) –la participación municipal se contempla como una competencia de los municipios–, 31.1, 32.4, 33.7, 50.2 y 51.2 c) de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre; Madrid: arts. 44 c), 45 b), 46.3, 47, 48.2 y 49.1 de la Ley 11/2003, de 27 de marzo; Navarra: arts. 15, 24, 37, letras c) y d), 38 c), 39 b) –la participación municipal se contempla como una competencia de los municipios–, 57.2 a) y 58.1 de la Ley foral 15/2006, de 14 de diciembre y País Vasco: arts. 33, 44, apartados 2 y 3 a), y 48, apartados 1 y 3 a), de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre.

servicios sociales [arts. 26, 53.1 y 54.2 d) de la Ley balear 4/2009, de 11 de junio] y en los catálogos de prestaciones [arts. 35.3, 57 e) y 58 d) y, por conexión, art. 56.2 de la Ley castellano-manchega 14/2010, de 16 de diciembre].

4.21. Tráfico

4.21.1. La participación funcional

4.21.1.1. Fase de instrucción: El informe

La *autorización de pruebas deportivas* que hayan de celebrarse utilizando total o parcialmente el recorrido carreteras estatales compete al Ministerio del Interior, “previo informe de las Administraciones titulares de las vías públicas afectadas” [art. 5 m) del Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo]. Si el titular de una de esas vías públicas es un municipio, el informe deberá ser emitido por éste.

4.21.1.2. Fase de finalización: La terminación convencional

La *gestión y el control del tráfico de las vías interurbanas y de las travesías o vías urbanas que afecten a la circulación interurbana*, corresponde a la Administración regional, “previo acuerdo con la autoridad local correspondiente” [art. 2.3 a) de la Ley catalana 14/1997, de 24 de diciembre].

4.21.2. La participación orgánica

En primer lugar, nos detenemos en *órganos sectoriales* de carácter consultivo y participativo como son el Consejo Superior de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible (art. 8 del Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo)¹¹⁹² y el Consejo de Seguridad Vial de Euskadi (art. 63.1 de la Ley vasca 15/2012, de 28 de junio). Estos Consejos estarán integrados, bien por representantes de las distintas Administraciones públicas, citándose a la Administración local (art. 8.1 de la norma estatal); concretándose la composición del mismo reglamentariamente (art. 8.5 de la norma estatal), bien por la Administración municipal, encomendándose la representación, en este último caso, a una asociación concreta como es la Asociación de Municipios Vascos Eudel (art. 63.3 de la Ley vasca).

En segundo lugar, vamos a citar a un *órgano de un ente institucional*. El Servicio Catalán de Tráfico es un organismo autónomo de carácter administrativo que forma parte de la Administración autonómica de Cataluña (art. 1.1 de la Ley 14/1997, de 24 de diciembre). La Comisión Catalana de Tráfico y Seguridad Vial es un órgano consultivo y de participación del mencionado Servicio (art. 18.1), del que forman parte las “organizaciones municipales más representativas de Cataluña” (art. 19.1). De esta Comisión resulta llamativo que una de las tres vicepresidencias recaerá en “una persona representante de la Administración local” (art. 18.3).

4.21.3. Conclusiones

La participación funcional es más bien escasa. La participación orgánica se desarrolla a través de órganos en los que, bien sólo se garantiza la presencia local, bien se prevé la representación municipal indirecta, llegando a decantar una de las normas estudiadas por

¹¹⁹² T. Cano Campos, *El régimen jurídico-administrativo del tráfico*, págs. 290-291, concluye que el Consejo es un foro de colaboración y no un órgano de coordinación, aunque contribuye a ella.

una asociación concreta. Lo realmente novedoso es que se reconozca a la Administración local, no sólo las habituales vocalías, sino también una vicepresidencia.

4.22. Transportes

4.22.1. La participación funcional

4.22.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento.

Los municipios tendrán derecho, previa solicitud, a recibir información estadística de la Comunidad autónoma sobre los servicios interurbanos de ámbito autonómico que les afecten [art. 7.1 h) de la Ley cántabra 1/2014, de 17 de noviembre –el art. 7 de esta Ley recoge las competencias municipales].

4.22.1.2. Fase de instrucción: El informe

En este sector son muy frecuentes los supuestos en los que existe una participación municipal en el ejercicio de las competencias estatales o autonómicas.

La Administración regional podrá establecer *Áreas Territoriales de Prestación Conjunta*¹¹⁹³ en las zonas en las que exista interacción o influencia recíproca entre los servicios de transporte de varios municipios, de tal modo, que los vehículos debidamente autorizados estarán facultados para la prestación de cualquier servicio (ya tenga carácter urbano o interurbano) que se realice íntegramente dentro de dichas Áreas, incluso si excede o se inicia fuera del término del municipio en que esté residenciado el vehículo¹¹⁹⁴.

Con carácter general, el establecimiento de estas Áreas Territoriales de Prestación Conjunta requerirá, entre otros extremos, el informe favorable de, al menos, las dos terceras partes de los municipios que se proponga incluir en las mismas, y que representen como mínimo el 75% del total de la población del Área¹¹⁹⁵.

Obsérvese que la norma exige un informe favorable. Hay que entender que la Administración decisora no podrá establecer el citado Área si no obtiene el informe favorable.

También está presente el informe municipal en relación con las *zonas de especial demanda o zonas de régimen especial*. Estos supuestos se centran en la existencia de puntos específicos (aeropuertos, etc.) en los que se genera un tráfico importante que afecte a varios municipios y se deriven necesidades de transporte que no se encuentren suficientemente atendidas por las personas titulares de autorizaciones y licencias correspondientes al municipio en que estén situados esos puntos. En estos casos, la Administración regional (o la diputación foral) podrá establecer un régimen específico que incluya la posibilidad de que

¹¹⁹³ Sobre este tema, E. Carbonell Porras, “Transporte urbano y movilidad”, págs. 2.338-2.339.

¹¹⁹⁴ Arts. 9.1 y 35.2 de la Ley aragonesa 14/1998, de 30 de diciembre; art. 45.1 de la Ley cántabra 1/2014, de 17 de noviembre; art. 48.1 de la Ley castellano-manchega 14/2005, de 29 de diciembre; art. 35.1 de la Ley castellano-leonesa 15/2002, de 28 de noviembre; art. 21.1 de la Ley foral 7/1998, de 1 de junio; art. 44.1 de la Ley gallega 4/2013, de 30 de mayo; art. 12.1 de la Ley madrileña 20/1998, de 27 de noviembre y art. 27.1 de la Ley riojana 8/2005, de 30 de junio.

¹¹⁹⁵ Art. 35.2 de la Ley aragonesa; art. 45.2 de la Ley cántabra; art. 48.2 de la Ley castellano-manchega; art. 21.2 de la Ley foral; art. 44.4 Ley gallega 4/2013, de 30 de mayo; art. 12.2 de la Ley madrileña y art. 27.2 de la Ley riojana 8/2005, de 30 de junio. Por otro lado, el art. 35.2 de la Ley castellano-leonesa, conforme a la redacción introducida por la Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Entidades Locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León, establece porcentajes distintos según se trate de una Área Territorial de ámbito urbano o un Área Territorial de ámbito urbano.

vehículos con licencia o residenciados en otros municipios, realicen servicios con origen en los referidos puntos de generación de tráfico, previo informe de los municipios afectados¹¹⁹⁶.

Otro ejemplo lo encontramos en las *paradas urbanas de servicios interurbanos o zonales*. La Administración regional es la competente para determinar la ubicación de estas paradas urbanas (art. 27.1 de la castellano-manchega 14/2005, de 29 de diciembre), correspondiendo la emisión de un informe preceptivo a los municipios [arts. 7 e) –este precepto está dedicado a las competencias municipales- y 27.2]. El informe se evacuará en el plazo de un mes (art. 27.2) y “se referirá, en todo caso, a la repercusión de la parada sobre la circulación urbana, y, caso de producirse coincidencia de tráfico, a la incidencia en el servicio de transporte urbano preexistente” (art. 27.2)¹¹⁹⁷.

La norma castellano-leonesa va un poco más allá y establece que en “caso de discrepancia, el expediente se elevará para su resolución al órgano superior competente, previo informe de la Federación Regional de Municipios y Provincias” (art. 22.3). De esta forma, se da un papel activo, vía informe, a las asociaciones municipalistas.

Por otro lado, la Administración regional podrá acordar la *modificación de las condiciones de prestación de los servicios de transporte interurbano* para atender a las necesidades de desplazamiento entre núcleos de población de un mismo término municipal, siempre que éstos no estuvieran atendidos por los servicios urbanos prestados por el ayuntamiento (art. 17.1 de la Ley gallega 6/1996, de 9 de julio). Una vez que el proyecto de servicio interurbano esté suficientemente definido, la Administración regional deberá recabar “informe de los Ayuntamientos a que se refiera el nuevo servicio interurbano” [art. 17.3 a)]. Este informe contendrá “un mínimo de tres propuestas alternativas de itinerarios y paradas en el tramo de penetración del servicio interurbano sobre suelo urbano y urbanizable” [art. 17.3 a)]. La resolución autonómica favorable a la modificación del servicio incluirá una de las tres propuestas detalladas en los distintos informes municipales (art. 17.4). De acuerdo con lo que acabamos de decir, puede afirmarse que los citados informes tienen carácter vinculante para las autoridades regionales, sin perjuicio de que éstas dispondrán de tres opciones entre las que elegir.

La *autorización para la prestación de los servicios de transporte en aguas marítimas y continentales* corresponde otorgarla o denegarla a la Administración regional (art. 10.1 de la Ley catalana 10/2000, de 7 de julio). En todo caso, las solicitudes de autorización deberán someterse a “informe preceptivo” de las Administraciones locales de lugares determinados. Esos lugares serían: i) donde se inicie el servicio y donde finalice el mismo y ii) donde esté previsto realizar alguna escala (art. 9.1).

Por último, nos referiremos a los *planes de naturaleza supramunicipal*. La elaboración y aprobación de estos planes corresponde a la Administración regional, si bien, durante la

¹¹⁹⁶ Art. 34.1 de la Ley castellano-leonesa; art. 47.1 de la Ley castellano-manchega; art. 36 de la Ley gallega 8/2013, de 28 de junio; art. 28.1 de la Ley riojana 8/2005, de 30 de junio y art. 20, apartados 1 y 2, de la Ley vasca 2/1990, de 29 de junio.

¹¹⁹⁷ En parecidos términos: arts. 7.1 e) –la emisión de estos informes está incluida en la lista de competencias de los municipios- y 37.1 de la Ley balear 4/2014, de 20 de junio; arts. 7.1 d) –esta participación se construye como una competencia municipal- y 23.1 de la Ley cántabra 1/2014, de 17 de noviembre y arts. 2.1 c) –la emisión del referido informe es calificada como una competencia municipal- y 22.3 de la Ley castellano-leonesa 15/2002, de 28 de noviembre.

formulación de los mismos –aprobado provisionalmente, según la norma castellano-manchega-, deberá recabarse un informe de los municipios afectados¹¹⁹⁸.

4.22.1.3. Fase de instrucción: La audiencia

Uno de los ámbitos en los que más implementada está la participación municipal es en los *supuestos de especial demanda*. En estos casos, la Administración regional podrá establecer un régimen específico que permita a vehículos con licencia o residenciados en otros municipios realizar el transporte con origen en los puntos de especial demanda, previa audiencia de los municipios afectados¹¹⁹⁹. En esta misma dirección hay que situar la opción de que el órgano autonómico competente pueda autorizar, previa audiencia de los municipios afectados, la recogida de viajeros por los titulares de licencias de otros municipios, en municipios que no dispongan de licencias y en los que no se considere necesario su otorgamiento (art. 44.2 de la Ley cántabra 1/2014, de 17 de noviembre; art. 34.2 de la Ley castellano-leonesa y art. 47.2 de la Ley castellano-manchega).

Un segundo ámbito muy proclive a la participación municipal, vía audiencia, es el de la *planificación*. La aprobación de ciertos planes –generales, de movilidad, de transporte metropolitano y de transporte en los que se establezcan limitaciones a los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor- por la Administración autonómica¹²⁰⁰ lleva implícita la obligación de que previamente sean oídos o se dé audiencia a los ayuntamientos (art. 20.3 de la Ley castellano-manchega; disposición adicional única de la Ley riojana y art. 3.1 de la Ley vasca), a los municipios incluidos en el ámbito de aplicación de Plan, que no hayan participado en su elaboración (art. 14.3 de la Ley cántabra 1/2014, de 17 de noviembre) o Corporaciones locales afectadas (art. 21.1 de la Ley andaluza 2/2013); audiencia que podrá tener lugar por medio de las asociaciones municipalistas (art. 3.1 de la Ley vasca). Esta participación funcional está más que justificada, máxime si nos atenemos al contenido de más de uno de estos planes (véase, art. 19 de la Ley andaluza y art. 3.1 de la Ley vasca).

También relacionado con la planificación, se prevé que, encontrándose en elaboración el plan de explotación, la Administración regional podrá adoptar, “previa audiencia por el plazo de cinco días a los Ayuntamientos”, las medidas provisionales necesarias para el cumplimiento de los fines establecidos la ley (art. 16.1 de la Ley gallega 6/1996, de 9 de julio). De lo que acabamos de decir, hay que objetar lo reducido del plazo de audiencia, máxime si lo comparamos con lo previsto en la Ley 30/1992 (art. 84.2. En idéntico sentido, art. 82.2 de la Ley 39/2015).

Otro ejemplo de participación municipal lo encontramos en las *restricciones o condiciones de acceso al mercado del transporte por carretera* que la Administración regional podrá adoptar “oídos... los Ayuntamientos afectados” (art. 30.1 de la Ley canaria 13/2007, de 17 de mayo).

¹¹⁹⁸ Art. 12.5 de la Ley cántabra 1/2014, de 17 de noviembre; art. 18.5 de la Ley castellano-manchega 14/2005, de 29 de diciembre y art. 8 de la Ley riojana 8/2006, de 18 de octubre –este precepto ha sido modificado recientemente por la Ley riojana 5/2014, de 20 de octubre y ya no se habla de informe, sino de alegaciones-.

¹¹⁹⁹ Art. 17 de la Ley andaluza 2/2003, de 12 de mayo; art. 36 de la Ley aragonesa 14/1998, de 30 de diciembre; arts. 8.1 d) –esta participación se contempla como una competencia de los municipios- y 86, apartados 1 y 2, de la Ley canaria 13/2007, de 17 de mayo.

¹²⁰⁰ Art. 21.1 y, en cierto modo, el apartado segundo de este mismo precepto, de la Ley andaluza 2/2003, de 12 de mayo; art. 14.4 de la Ley cántabra 1/2014, de 17 de noviembre; art. 20.4 de la Ley castellano-manchega 14/2005, de 29 de diciembre; disposición adicional única de la Ley riojana 8/2005, de 30 de junio y art. 3.1 de la Ley vasca 2/2000, de 29 de junio.

El procedimiento para el *establecimiento de centros de transporte de mercancías de interés autonómico* se tramitará por la Administración regional (art. 12.1 de la Ley andaluza 5/2001, de 4 de junio), la cual deberá someter el proyecto de plan funcional del centro, por un plazo no inferior a un mes, “a audiencia de los Ayuntamientos... afectados” (art. 12.3). Asimismo, la *iniciativa y el establecimiento de intercambiadores e intercomunicadores de carácter o interés suprainular* corresponde a la Comunidad autónoma, “oídos... el Ayuntamiento donde se ubiquen” (art. 39.3 de la Ley canaria 13/2007, de 17 de mayo).

Otro ámbito en el que el papel de las entidades locales es importante es en el de la *delimitación territorial de las áreas o ámbitos metropolitanos o su modificación*. Estas actuaciones las realizará la Administración regional “oídas las Entidades Locales afectadas” (art. 12.1 de la Ley andaluza 2/2003, de 12 de mayo –en relación con la delimitación territorial-) o previa audiencia de los municipios afectados, según los casos (art. 2.2 de la Ley valenciana 1/1991, de 14 de febrero).

También va a darse audiencia a todos los ayuntamientos afectados por la resolución administrativa que se vaya a adoptar a la hora de determinar que tramos de un *servicio de transporte permanente de viajeros* tienen naturaleza ferroviaria y cuáles tienen naturaleza tranviaria (art. 169.2 de la Ley balear 4/2014, de 20 de junio).

Por último, la *modificación de las condiciones de prestación de los servicios de transporte interurbano* será acordada por la Administración regional, “previo trámite de audiencia al Ayuntamiento” (art. 17.1 de la Ley gallega 6/1996, de 9 de julio).

4.22.1.4. Fase de finalización: La terminación convencional

La concurrencia de determinadas circunstancias en los centros de transporte de mercancías de interés local permitirá a la Administración regional formular un nuevo *plan funcional del centro para su declaración como de interés autonómico*, “previo acuerdo con la Administración... titular del mismo” (art. 12.8 de la Ley andaluza 5/2001, de 4 de junio). Por otro lado, los servicios, infraestructuras e instalaciones necesarios para la constitución y gestión del sistema de transporte metropolitano podrán declararse de interés metropolitano, cuando se cumplan determinados requisitos (art. 13.1). La *declaración de interés metropolitano* se efectuará por la Administración autonómica “previo acuerdo con las Administraciones Públicas competentes” (art. 13.2 de la Ley andaluza 2/2003, de 12 de mayo).

En ambos casos, si esa Administración es municipal, estaríamos ante una terminación convencional de un procedimiento.

4.22.2. La participación orgánica

Las leyes reguladoras de la acción pública en el ámbito de los transportes desarrollan el régimen de los *Consejos sectoriales*¹²⁰¹. En concreto, nos vamos a referir al Consejo Balear de Transportes Terrestres y al Consejo Regional de Transportes de Castilla-La Mancha. Estos Consejos son principalmente órganos consultivos, de asesoramiento y de deliberación y debate (art. 1.1 de la Ley balear 5/1998, de 23 de octubre y art. 11.1 de la Ley castellano-

¹²⁰¹ Hay que destacar la supresión por la disposición final séptima, apartado segundo, de la Ley riojana 5/2014, de 20 de octubre, de Administración electrónica y simplificación administrativa, del precepto que regulaba el Consejo Autonómico de Transportes de La Rioja. Este Consejo era principalmente un órgano consultivo, de asesoramiento y de deliberación y debate (art. 10.1 de la Ley riojana 8/2006, de 18 de octubre) que estaba adscrito al departamento autonómico competente. Este Consejo era el único en el que se aseguraba la presencia de “representantes de los ayuntamientos... designados por la Federación Riojana de Municipios” (art. 10.2 de la Ley riojana). En todo caso, la concreta composición de este Consejo se determinaría a través del oportuno reglamento (art. 10.3 de la Ley).

manchega 14/2005, de 29 de diciembre), adscritos al departamento autonómico competente (art. 11.1 de la Ley castellano-manchega). En los mismos, se integrarán, entre otros, representantes de las Administraciones públicas (art. 2 de la Ley balear y art. 11.2 de la Ley castellano-manchega). En todo caso, la concreta composición de estos Consejos se determinará a través del oportuno reglamento (art. 2 de la Ley balear y art. 11.3 de la Ley castellano-manchega).

Junto a estos Consejos sectoriales, existen *órganos especializados* como:

- Comité o comisión técnica para la elaboración de Planes de Movilidad de ámbito intermunicipal¹²⁰². La aprobación de estos Planes corresponde a la Administración autonómica (art. 20.4 de la Ley castellano-manchega 14/2005, de 29 de diciembre y art. 8.1 de la Ley riojana 8/2006, de 18 de octubre) y para su elaboración se constituirá una Comisión o Comité Técnico –que, en el caso de La Rioja, estará dirigido por la Administración autonómica (art. 8.1)- en el que podrán participar los municipios afectados, en la forma que se determine reglamentariamente (art. 20.2 de la Ley castellano-manchega y art. 8.1 de la Ley riojana).

- Mesa del Transporte Terrestre. Esta Mesa, que deberá crear el Gobierno autonómico, es un órgano consultivo, de asesoramiento y debate en materia de transporte terrestre, en el que participarán las Administraciones públicas competentes (punto primero de la disposición adicional cuarta de la Ley canaria 13/2007, de 17 de mayo).

- Comisión Especial de Transporte Público en Vehículos de Turismo. Este órgano colegiado es definido como un órgano participativo de coordinación, asesoramiento y consulta del que forman parte las entidades locales a través de una federación de municipios y provincias concreta (disposición final segunda, apartados 1 y 3, de la Ley gallega 4/2013, de 30 de mayo).

4.22.3. Conclusiones

En el presente sector está muy presente la participación funcional y la orgánica, siendo especialmente significativa la primera. La participación funcional se plasma en la iniciación, la audiencia, los informes y la terminación convencional en la que intervienen municipios concretos –municipios o ayuntamientos afectados- o, excepcionalmente, las asociaciones municipalistas. Además, conviene resaltar que, en algunos casos, existe un poder decisorio efectivo por parte de los municipios, al configurarse su informe como favorable o vinculante. Igualmente, llama la atención el papel que se llega a dar a las asociaciones municipalistas a la hora de resolver las diferencias que se susciten entre la Administración regional y los informes municipales. Otra circunstancia destacable es el hecho que estas normas concretan, además del momento en que habrá de emitirse el informe, fijan el contenido mínimo de los mismos. Por último, hay que destacar que en uno de los supuestos estudiados no se respeta el plazo mínimo establecido por el art. 84.2 de la Ley 30/1992 para el trámite de audiencia (En idéntico sentido, art. 82.2 de la Ley 39/2015).

La participación orgánica se materializa en órganos sectoriales y en órganos singulares. En los primeros, la presencia municipal queda supeditada al correspondiente desarrollo reglamentario o se materializa en una participación indirecta. En los segundos, existe una notable imprecisión a la hora de determinar si va a existir o no participación municipal, ya que la norma se limita a señalar que formarán parte del órgano representantes de las Administraciones públicas.

¹²⁰² Estos planes irán encaminados a planificar el conjunto de servicios de transporte en áreas urbanas o zonas en las que se considere necesario garantizar una oferta adecuada de transporte mediante la integración y coordinación de servicios de transporte (art. 6 de la Ley riojana 8/2006, de 18 de octubre).

Antes de terminar, cabe mencionar dos cuestiones. Por un lado, hay que reiterar la imprecisión de las leyes a la hora de concretar cómo se materializa la participación¹²⁰³. En esta misma línea, se reconoce como competencia municipal el “participar en las organizaciones administrativas que integran el transporte público regular insular, de acuerdo con el grado de implicación del transporte urbano de su competencia” [art. 7.1 f) de la Ley balear 4/2014, de 20 de junio]. Por tanto, se consagra esta competencia-principio, pero habrá que estar a las disposiciones reguladoras de esas organizaciones para comprobar cómo se plasma la intervención municipal. Por otro lado, una Ley, la andaluza, recoge una declaración de principios sobre la participación, según la cual, la Administración autonómica fomentará la máxima participación de las entidades locales interesadas en orden a la planificación, promoción, establecimiento y explotación de las áreas de transporte de mercancías (art. 3 de la Ley 5/2001, de 4 de junio).

4.23. Turismo

4.23.1. La participación funcional

4.23.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento

Las leyes turísticas contienen numerosos ejemplos en los que existe una iniciativa municipal. El caso más frecuente es el del procedimiento para la *declaración de un municipio como turístico*¹²⁰⁴, cuya resolución corresponde a la Administración autonómica¹²⁰⁵. Algunas disposiciones no aluden expresamente a que los municipios podrán solicitar esa declaración, sino que podrán promoverla [art. 5 c) de la Ley gallega]. También alguna disposición entra a regular el acuerdo municipal de solicitud de declaración de municipio turístico –exigiéndose mayoría absoluta- y su contenido (art. 20.2 de la Ley andaluza y art. 29.1 de la Ley valenciana). En este mismo orden de cosas, una norma admite que ciertos municipios o comarcas –aquellos que hubieran iniciado la elaboración de un Plan Estratégico Comarcal de Ordenación de los Recursos Turísticos- podrán solicitar la *declaración de comarca turística* al Consejo de Gobierno (disposición adicional cuarta de la Ley vasca 6/1994, de 16 de marzo).

Del mismo modo, las leyes sectoriales contemplan que los municipios se puedan acoger a otros regímenes distintos del municipio turístico. Los municipios podrán solicitar que

¹²⁰³ Por ejemplo: art. 7.1 f) de la Ley cántabra 1/2014, de 17 de noviembre, según la cual, los municipios participarán, a través de los cauces que se prevean, en la definición de la política general de los transportes y en la planificación de la misma –participación que se configura como una competencia-; art. 7 g) de la Ley castellano-manchega 14/2005, de 29 de diciembre; precepto que únicamente alude a la participación municipal por “los medios que se prevean” en la definición de la política general de los transportes y en la planificación de la misma –participación que se configura como una competencia- o art. 21.4 de la Ley murciana 10/2015, de 24 de marzo, según el cual los municipios participarán la redacción del Plan de Transporte Metropolitano, cuya elaboración y aprobación compete a la Administración regional (art. 21.3).

¹²⁰⁴ A. Román Márquez, *El municipio turístico. Régimen jurídico y propuestas para su mejora*, pág. 1.216, defiende que la declaración de municipio turístico vulneraría la autonomía local si la iniciativa no partiese del municipio.

¹²⁰⁵ Arts. 3.1 e), 19.1 y 20.2 de la Ley andaluza 13/2011, de 23 de diciembre; art. 15, apartados 1 y 3, del Decreto Legislativo aragonés 1/2013, de 2 de abril; arts. 21.1 y 67.1 e) de la Ley catalana 13/2002, de 21 de junio; arts. 4 d), 5 c) y 27 de la Ley gallega 7/2011, de 27 de octubre; arts. 29, apartados uno y tres, y 67.1 de la Ley valenciana 3/1998 de 21 de mayo y, con menos claridad, art. 39.2 de la Ley cántabra 5/1999, de 24 de marzo.

se les declare *municipio singular* (art. 20.3 de la Ley extremeña 2/2011, de 31 de enero)¹²⁰⁶ o podrán instar a que se les reconozca como *municipio de interés turístico*¹²⁰⁷ (art. 23.1 de la Ley catalana 13/2002, de 21 de junio).

Otro ejemplo de iniciativa municipal en procedimientos autonómicos es la declaración de *fiesta de interés turístico* de carácter regional o autonómico. Los municipios podrán promover [art. 5 c) –este precepto está dedicado en exclusiva a las competencias municipales– y, por conexión, arts. 4 d) y 93 de la Ley gallega 7/2011, de 27 de octubre] o solicitar esa declaración (apartados 4 y, sobre todo, 5 del art. 43 de la Ley cántabra 5/1999, de 24 de marzo).

También es patente la participación municipal en el ejercicio de competencias autonómicas con ocasión de la declaración de interés turístico para lugares o actividades. La Administración autonómica declarará un *lugar de interés turístico* [art. 67.1 e) de la Ley catalana 13/2002, de 21 de junio], previo acuerdo del Pleno del ayuntamiento [arts. 24.1 y 68 f) –este precepto recoge las competencias municipales–]. Asimismo, la *declaración de actividad de interés turístico* corresponde a la Administración regional, a solicitud de las entidades locales (art. 67.2 del Decreto Legislativo aragonés 1/2013, de 2 de abril).

Por último, la creación y la definición de las denominaciones geoturísticas corresponde a la Administración regional [art. 67.1 e) de la Ley catalana 13/2002, de 21 de junio] y la *promoción del otorgamiento de las denominaciones geoturísticas* se atribuye a los ayuntamientos [art. 68 f) –este precepto recoge las competencias municipales–].

4.23.1.2. Fase de instrucción: El informe

El informe es el medio elegido para posibilitar la intervención municipal en la *elaboración de planes autonómicos*. Estos planes, así como su modificación y revisión, serán elaborados y aprobados por la Administración regional [arts. 15, apartados 1 y 2, y 67.1 d) de la Ley catalana 13/2002, de 21 de junio] y en la fase de elaboración deberá solicitarse “informes a... las administraciones locales competentes en materia de turismo” [art. 15.2 e, igualmente importantes, arts. 15.3 y 68 h) –este precepto recoge las competencias municipales–]¹²⁰⁸. Se ha defendido que la ordenación turística tiene que ser supramunicipal en sus líneas fundamentales si lo que se quiere es introducir coherencia, homogeneización y coordinación en las porciones del territorio¹²⁰⁹.

El expediente administrativo que se elabora para la *reconversión y cambio de uso* precisará de un “informe preceptivo y vinculante del ayuntamiento” en el que se encuentre la parcela o el establecimiento sobre el que se ha instado el cambio de uso (art. 78.1 de la Ley balear 8/2012, de 19 de julio). Asimismo, para un caso concreto de cambio de uso será preciso un “previo informe vinculante del ayuntamiento” (art. 78.3). Conviene resaltar un detalle de estos informes: son vinculantes, algo infrecuente en el ámbito de la participación municipal.

¹²⁰⁶ Podrán ser declarados como municipios singulares para su promoción integral, aquellos municipios que, por contar con recursos de especial relevancia, presenten un gran potencial turístico para la Comunidad autónoma (art. 20.1 de la Ley extremeña).

¹²⁰⁷ Podrán optar a esta declaración aquellos municipios en cuyo término municipal se halla ubicado un recurso turístico esencial, así como los municipios que no hayan solicitado la declaración de municipio turístico o no puedan solicitarla y los que, habiendo disfrutado de esta condición, la hayan perdido (art. 23.1).

¹²⁰⁸ Sobre la participación funcional de los municipios en los instrumentos autonómicos de planificación: P. L. Martínez Pallarés, “Las entidades locales en la legislación turística”, págs. 84-86.

¹²⁰⁹ A. Blasco Esteve, “La planificación territorial de las zonas turísticas en España”, pág. 25.

Las leyes sectoriales prevén que las Administraciones regionales puedan declarar *áreas o zonas de preferente uso turístico y áreas o zonas turísticas saturadas o de especial densidad*. Esa declaración corresponde a la Administración autonómica¹²¹⁰, declaración que precisará del previo informe de las entidades locales o municipios (o ayuntamientos) afectados¹²¹¹. Si nos atenemos a la razón de ser de estas declaraciones y a sus consecuencias – por ejemplo, limitar, incluso prohibir, nuevas actividades turísticas [véase, art. 37.2 de la Ley cántabra; art. 39.2 de la Ley foral y art. 40 b) de la Ley madrileña], la intervención local está más que justificada.

El último de los supuestos de informe se centra en la competencia autonómica para la definición y creación de *geodestinos turísticos*¹²¹² [arts. 4 d) y 23.2 de la Ley gallega 7/2011, de 27 de octubre]. Con carácter previo a esa definición y creación, la consejería competente “consultará esta propuesta con los ayuntamientos” [art. 23.3].

4.23.1.3. Fase de instrucción: La audiencia

La participación municipal, vía audiencia, se hace visible en relación con los *municipios turísticos*. En este sentido, la Administración regional aprobará un Estatuto de los municipios turísticos, siendo preciso que previamente hayan sido “oídas las asociaciones más representativas de los municipios” (disposición adicional segunda de la Ley canaria 7/1995, de 6 de abril). Por otro lado, la declaración de un municipio como turístico compete a la Administración regional [art. 3.1 e) y 20.2 de la Ley andaluza]; declaración que podrá ser revocada por distintos motivos, siendo imprescindible la “previa audiencia... del municipio afectado” (art. 20.3 de la Ley andaluza). En esta misma línea, la pérdida de la condición de municipio turístico puede producirse por distintos supuestos. Pues bien, si el procedimiento que deberá pronunciarse sobre esa pérdida no se hubiera iniciado a solicitud del municipio declarado como tal, deberá darse audiencia al ayuntamiento afectado¹²¹³.

La *declaración como territorio de preferente actuación turística* se efectuará por la Administración autonómica (art. 25.2 de la Ley gallega 7/2011, de 27 de octubre). Cuando esa declaración se produzca de oficio, la misma deberá ir precedida de la correspondiente audiencia a los ayuntamientos afectados (art. 25.1).

Otro ámbito propicio para este trámite de audiencia es el de la *planificación autonómica*¹²¹⁴. La Administración regional será la competente para elaborar y aprobar ciertos programas y Marcos Operativos, “previa audiencia de las Administraciones afectadas” (arts. 12.4 y 16.1 de la Ley andaluza 13/2011, de 23 de diciembre). Asimismo, en los instrumentos de planificación elaborados por la Administración regional (art. 11.8 de la Ley andaluza) se dará audiencia, según los casos, i) a las asociaciones de municipios y provincias (art. 11.6 de

¹²¹⁰ Art. 19.1 del Decreto Legislativo aragonés 1/2013, de 2 de abril; arts. 36 y 37.1 de la Ley cántabra 5/1999, de 24 de marzo; art. 39.1 de la Ley foral 7/2003, de 14 de febrero y art. 40 de la Ley madrileña 1/1999, de 12 de marzo.

¹²¹¹ Véase, art. 19.1 del Decreto Legislativo aragonés; arts. 36 y 37.1 de la Ley cántabra; art. 39.2 de la Ley foral 7/2003, de 14 de febrero y art. 40 de la Ley madrileña.

¹²¹² Se entiende por geodestinos turísticos a las áreas o espacios geográficos limítrofes que comparten una homogeneidad territorial basada en sus recursos turísticos naturales, patrimoniales y culturales, con capacidad para generar flujos turísticos y que, junto a su población, conforman una identidad turística diferenciada y singular (art. 23.1).

¹²¹³ Art. 20.3 de la Ley andaluza 13/2011, de 23 de diciembre; art. 22.2 de la Ley catalana 13/2002, de 21 de junio y art. 30.2 de la Ley gallega 7/2011, de 27 de octubre.

¹²¹⁴ Sobre la planificación autonómica en el ámbito turístico: C. Fernández Rodríguez, “Las competencias turísticas de las entidades locales”, págs. 157-170.

la Ley andaluza), ii) a las Administraciones públicas afectadas (art. 11.7 de la Ley andaluza) o iii) a los entes locales afectados, directamente o a través de las entidades que les representen (art. 4.2 de la Ley riojana 2/2001, de 31 de mayo). En todo caso, los planes responden a la competencia autonómica para “coordinar el ejercicio de las competencias de las Entidades Locales en materia de turismo en los términos previstos en el artículo 59 de la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local” (art. 4.2 de la Ley riojana 2/2001, de 31 de mayo).

Otro ámbito de interés es el de las *bases de datos turísticos*. La consejería competente, oídos los municipios turísticos –queda la duda si la norma se está refiriendo a municipios acogidos a ese régimen municipal especial o no-, revisará el sistema de obtención de datos turísticos con el fin de garantizar su fiabilidad y actualización permanente (disposición adicional tercera de la Ley canaria 7/1995, de 6 de abril).

Antes de terminar, debemos acudir al “*régimen sancionador aplicable al incumplimiento del principio de unidad de explotación*”. Se admite que el Gobierno regional pueda establecer medidas reglamentarias destinadas a la consecución del principio de unidad de explotación, “oídas las Administraciones Públicas competentes en materia turística” (apartado cuarto de la disposición adicional quinta de la Ley canaria 7/1995, de 6 de abril). El problema gravita sobre el concepto de Administraciones públicas competentes en materia turística, si bien los ayuntamientos están entre esas Administraciones [art. 4.1 c)].

4.23.2. La participación orgánica

En el ámbito del turismo destacan los *Consejos sectoriales*, que son órganos consultivos, de asesoramiento, apoyo y propuesta en esta materia, así como de participación del sector turístico¹²¹⁵. Estos consejos van a estar adscritos al departamento autonómico competente en la materia¹²¹⁶.

La mayoría de las leyes sectoriales garantizan que las entidades locales van a estar representadas en estos Consejos, por lo que habrá que estar a los que se determine en los oportunos desarrollos reglamentarios¹²¹⁷. Sólo dos disposiciones, la balear y la extremeña, garantizan que estarán representados los ayuntamientos [art. 11 de la Ley balear y art. 8.3 e) de la Ley extremeña. En esta misma línea, aunque con menor precisión, se sitúan los arts. 4.1 c) y 11.3 de la Ley canaria y arts. 3.1 b) y 7.3 de la Ley gallega].

Tampoco se pronuncian estas leyes sobre si la representación local va a ser de carácter directo o indirecto, salvo un par de normas que señalan que esa representación se canalizará a través de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico [art. 9.3 de la Ley foral] de mayor implantación [art. 7.2 de la Ley andaluza].

¹²¹⁵ Art. 7.1 de la Ley andaluza 13/2011, de 23 de diciembre; art. 9.1 del Decreto Legislativo aragonés 1/2013, de 2 de abril; art. 11.1 de la Ley balear 8/2012, de 19 de julio; art. 11.1 de la Ley canaria 7/1995, de 6 de abril; art. 9.1 de la Ley cántabra 5/1999, de 24 de marzo; art. 10.1 de la Ley castellano-leonesa 14/2010, de 9 de diciembre; art. 5.1 de la Ley castellano-manchega 8/1999, de 26 de mayo; art. 8.1 de la Ley extremeña 2/2011, de 31 de enero; art. 9.1 de la Ley foral 7/2003, de 14 de febrero y art. 7.1 de la Ley gallega 7/2011, de 27 de octubre.

¹²¹⁶ Art. 6.2 a) de la Ley andaluza; art. 8.2 a) del Decreto Legislativo aragonés; art. 10.2 a) de la Ley balear; art. 9.1 de la Ley cántabra; art. 10.1 de la Ley castellano-leonesa; art. 5.1 de la Ley castellano-manchega; art. 8.1 de la Ley extremeña; art. 8.3 a) de la Ley foral y art. 7.1 de la Ley gallega.

¹²¹⁷ Art. 7.2 de la Ley andaluza; art. 9.3 del Decreto Legislativo aragonés; art. 10.1 de la Ley cántabra; art. 10.2 de la Ley castellano-leonesa; art. 5.3 de la Ley castellano-manchega –se señala que las Administraciones públicas estarán representadas– y art. 8.3 e) de la Ley extremeña.

También existen *órganos colegiados a los que se les atribuyen funciones específicas*, como, por ejemplo, la Comisión redactora de los Planes Estratégicos Comarcales de Ordenación de los Recursos Turísticos. Estos planes serán elaborados por una Comisión redactora en la que estarán presentes los municipios [art. 51.3 y, por conexión, art. 5.1 f) de la Ley vasca 6/1994, de 16 de marzo).

Por último, la doctrina ha justificado la participación municipal en órganos de otras Administraciones por la naturaleza multidisciplinar de la actividad turística, la multiplicidad de intereses en juego y el proceso de descentralización política¹²¹⁸.

4.23.3. Conclusiones

La participación funcional es especialmente relevante, tanto a través de la iniciación, como de los informes y la audiencia. Dejando a un lado las ocasiones en las que las leyes sectoriales hacen referencia a términos genéricos (Administraciones públicas turísticas, etc.), la intervención será indirecta –a través, incluso, de asociaciones concretas- en no pocas ocasiones. Dicho esto, hay que resaltar que lo realmente significativo es la existencia de informes municipales vinculantes, esto es, la actuación autonómica queda condicionada por el contenido de ese informe; circunstancia que es infrecuente. Por lo que se refiere a la participación orgánica, las leyes sectoriales se refieren casi siempre a una presencia local (y no municipal), encauzándose esa representación a través de asociaciones municipalistas.

La imprecisión en relación con la participación municipal en el ejercicio de competencias estatales o autonómicas es frecuente en este sector, sobre todo, en relación con la elaboración de planes y programas. Los municipios participarán en la elaboración de planes sin que se llegue a precisar cómo¹²¹⁹. Asimismo, la Administración regional podrá aprobar un reglamento tipo para los municipios turísticos; aprobación que irá precedida de una “participación de las entidades de municipios más representativas” (disposición adicional tercera de la Ley catalana 13/2002, de 21 de junio).

4.24. Urbanismo

4.24.1. La participación funcional

4.24.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento

Los ayuntamientos podrán *suspender obras* que afecten directamente a la defensa nacional, para cuya suspensión deberá mediar un acuerdo del Consejo de Ministros, “previa solicitud del Ayuntamiento competente” (apartado tercero de la disposición adicional décima del Texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio). En esta misma línea, los ayuntamientos podrán acordar la suspensión de obras que afecten a la seguridad de las personas, para lo deberá “mediar acuerdo del Gobierno a solicitud motivada del Ayuntamiento” (art. 194.5 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio).

El segundo supuesto se refiere al plazo de vigencia del uso y aprovechamiento atribuido por la *declaración de interés comunitario* que es fijado por la Administración autonómica, “a propuesta motivada del ayuntamiento afectado” (art. 205.1 de la Ley valenciana 5/2014, de 25 de julio).

¹²¹⁸ J. Tudela Aranda, “La organización administrativa del turismo”, págs. 75-76.

¹²¹⁹ Art. 14.3 de la Ley andaluza 13/2011, de 23 de diciembre; arts. 6.1 k) y 7 de la Ley extremeña 2/2011, de 31 de enero –participación que se contempla expresamente como una competencia municipal- y arts. 3.1 b), 5 f) –participación que se contempla expresamente como una competencia municipal-, 22.3, e, indirectamente, art. 4, letras a), f) e i), de la Ley gallega 7/2011, de 27 de octubre.

Otro ejemplo nos lo proporciona el Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, aprobado por el Decreto Legislativo canario 1/2000, de 8 de mayo. Esta norma encomienda a la Administración regional la declaración de interés general de los *Proyectos de Actuación Territorial*, declaración que en el caso de procedimientos promovidos por un ayuntamiento, será instada por éste [art. 26 b)].

La última norma en la que nos detendremos es la de la Comunidad foral de Navarra, en la que se han localizado dos ejemplos. En primer lugar, la revisión o modificación de los *Planes de Ordenación Territorial*, podrá ser propuesta por, al menos, un tercio de las entidades locales incluidas en su ámbito (art. 37.8 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre). En segundo lugar, y también en relación con los *instrumentos de ordenación territorial*, los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal tienen una vigencia indefinida, aunque el Gobierno de Navarra podrá acordar su extinción cuando lo “soliciten las entidades locales en cuyo término se localicen las actuaciones” [art. 46.1 f)].

4.24.1.2. Fase de instrucción: El informe

Son numerosísimos los ejemplos que existen en las leyes reguladoras de este sector de participación municipal, vía informe, en el ejercicio de competencias estatales o autonómicas. Debido a esta circunstancia únicamente abordaremos las más habituales.

El supuesto más repetido de participación funcional, vía informe, se da con ocasión de los *actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo que se promuevan por la Administración de la Comunidad autónoma*.

La norma general es que esos actos estén sujetos a licencia urbanística. Sin embargo, existe una excepción que gira en torno a los proyectos de grandes obras de ordenación territorial o cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan. Si concurren estas circunstancias, la Administración regional remitirá dicho proyecto al municipio correspondiente, al objeto de que notifique la conformidad o disconformidad de los mismos con el planeamiento urbanístico vigente –debiéndose pronunciar en un plazo, por lo general, de un mes, que, en supuestos tasados, es más amplio y que, igualmente de forma excepcional, se permite reducir a la mitad-, equiparándose la falta de pronunciamiento municipal con la conformidad. Por el contrario, en caso de disconformidad, el Gobierno autonómico decidirá si procede ejecutar el proyecto, y, en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de alteración del planeamiento que proceda¹²²⁰. Como puede observarse en el ámbito del urbanismo se contempla un caso similar al que ya hemos estudiado en el sector de carreteras.

Un segundo ámbito en el que las leyes urbanísticas potencian la participación municipal es en el de los *instrumentos de ordenación territorial*. Estos instrumentos no podrán ser aprobados por la Administración regional sin que previamente hayan sido sometidos a consulta de los ayuntamientos (art. 20.3 de la norma canaria)¹²²¹.

¹²²⁰ Art. 240, apartados 2 y 3, del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio; art. 17.1 de la Ley urbanística asturiana, aprobada por el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril; art. 167, apartados 4 y 5, del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales, aprobado por el Decreto Legislativo canario 1/2000, de 8 de mayo; art. 194, apartados 2 a 4, de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio; art. 190.2 del Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto; art. 188 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre; art. 161, apartados 1 a 5, de la Ley madrileña 9/2001; art. 57, apartados 2 y 3, de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo y art. 196, apartados 1 a 3, de la Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo. En parecidos términos, art. 269, apartados 2 y 3, de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo.

¹²²¹ Sobre la distinción entre planes territoriales y planes urbanísticos, véase a C. Escuin Palop, *La aprobación definitiva de los planes de urbanismo por las comunidades autónomas*, pág. 29.

Un tercer ámbito es el de los *instrumentos de planeamiento que afecten a más de un municipio* son tramitados y aprobados definitivamente por la Administración regional (art. 167, apartados 1 y 3). Antes de redactar la propuesta de resolución, deberá concederse un trámite de audiencia a los ayuntamientos afectados (art. 167.2 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo).

Finalmente, los *estudios de movilidad de grandes centros generadores* deberán ser informados por los ayuntamientos (disposición adicional tercera, apartado quinto, de la Ley balear 2/2014, de 25 de marzo).

4.24.1.3. Fase de instrucción: La audiencia

Las leyes autonómicas reguladoras del urbanismo presentan numerosísimos ejemplos de participación municipal en el ejercicio de competencias autonómicas a través de una audiencia. Atendiendo a esta circunstancia, nos centraremos en aquellos supuestos que más aparecen en estas normas.

Los *instrumentos de ordenación y los proyectos de interés regional*¹²²², serán aprobados la Administración regional¹²²³. Durante la tramitación de estos instrumentos, habrá de darse audiencia a las entidades locales o municipios, bien directamente¹²²⁴, bien a través de asociaciones o federaciones de municipios [art. 16 c) y 23 b) de la Ley cántabra y art. 33.2 de la Ley foral]. En todo caso, algunas veces se prevé que el trámite de audiencia tenga lugar simultáneamente con el trámite de información pública, lo que conculca las previsiones de la Ley 30/1992.

Este trámite de audiencia será por un plazo de entre uno y dos meses (por ejemplo, art. 53 de la norma asturiana y art. 40.2 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre). No obstante, se establecen plazos más breves, como de diez días (art. 62.2 de la Ley extremeña –este precepto alude a un plazo mínimo de 10 días-).

¹²²² M. Bassols Coma, “Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos”, pág. 44, recuerda que la planificación sectorial surge como una respuesta a la necesidad de ordenar ámbitos territoriales más amplios a los meramente municipales, es decir, como consecuencia de un desbordamiento de los límites municipales. La STC 61/1997, de 20 de marzo, recurso de inconstitucionalidad núms. 2477, 2479, 2481, 2486, 2487 y 2488/1990, F. J. 25º c) (RTC 1997/61), reconoce expresamente que los municipios deben de ser oídos en la tramitación de los instrumentos de planeamiento que no formulen, ni aprueben, y que tienen derecho a intervenir en los asuntos que les afecten. Años más tarde, el Alto Tribunal declara, al estudiar un Plan que afecta a intereses supramunicipales, que la audiencia a las entidades locales garantiza un umbral mínimo que cubre el principio de autonomía local [STC 51/2004, de 13 de abril, F. J. 9º (RTC 2004/51)]. Asimismo, J. Ponce Solé, “La autonomía local ante la planificación territorial, urbanística y de vivienda”, pág. 69, afirma que “existe una obligación jurídica de ponderación <efectiva> de los intereses locales en la toma de la decisión sobre ordenación territorial por parte de la Comunidad autónoma”. Por otro lado, hay que recordar, como hace J. M. Souvirón Morenilla, “La distribución de las competencias urbanísticas en Andalucía: Reflexiones con ocasión de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo”, pág. 71 y ss., la subordinación de la ordenación urbanística (competencia esencialmente municipal) a la ordenación del territorio (competencia autonómica).

¹²²³ Arts. 20.1 y 22.1 de la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre; art. 53 de la norma urbanística asturiana, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril; arts. 16 a), 23 a), 28.1 y 29.3 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio; arts. 57, apartados 1 y 2, y 62, apartados 2 y 3 a), de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre; arts. 33.1, 36.1, 40.1 y 43.1 d) de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre; arts. 31.1, 34.5 y 70.7 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo y arts. 20, letras b) y d), 32 y 36.1 de la Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo.

¹²²⁴ Art. 22.2 de la Ley andaluza; art. 53 de la norma asturiana; arts. 16 c), 23 b), 28.1 y 29.3 de la Ley cántabra; arts. 57.2 y 62, apartados 2 y 3 a) de la Ley extremeña; arts. 33.2, 36.2, 40.2 y 43.1 d) de la Ley foral 35/2002; arts. 34.3, 35.2 y 70.2 de la Ley murciana y arts. 20 c), 32 y 36.1 de la Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo.

La participación municipal en la elaboración de estos Planes resulta esencial, sobre todo, teniendo en cuenta las denuncias de que la planificación territorial disminuye la autonomía local en materia urbanística, ya que esa planificación llega a condicionar la ordenación urbanística al llevar a cabo dicha planificación territorial, por ejemplo, una ordenación pormenorizada del suelo¹²²⁵. En este sentido, se ha señalado que estos proyectos territoriales de interés autonómico son un ejemplo de sustracción a las Corporaciones locales de la facultad de decidir si procede o no la transformación de suelo no urbanizable, con la consiguiente reclasificación de suelo¹²²⁶.

En todo caso, la participación municipal en los planes de ordenación territorial está más que justificada, sobre todo si tenemos en cuenta que esos planes van a vincular a los ayuntamientos a la hora de ejercer sus competencias urbanísticas. Es decir, esta participación es el modo de conciliar la idea de vinculación de lo territorial sobre lo urbanísticamente local¹²²⁷.

La *revisión de los planes generales de ordenación* –definida en el art. 99.1 de la norma urbanística asturiana, aprobada por el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril y en el art. 103.1 de la Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo- puede producirse a requerimiento de la Administración regional (o provincial). En todo caso, ese requerimiento deberá ir precedido de una previa audiencia a las entidades locales o ayuntamientos afectados¹²²⁸.

La Administración regional podrá dictar *órdenes de ejecución de obras de conservación y de obras de intervención que tengan por objeto edificios catalogados*, pero antes de hacerlo deberá oír al ayuntamiento correspondiente (art. 182. 2 de la Ley valenciana 5/2014, de 25 de julio).

Por último, queda por examinar un aspecto de la ejecución del planeamiento, relativa al *sistema de expropiación forzosa*. Al respecto únicamente nos interesa resaltar que cuando el expropiante no sea el municipio habrá de darse audiencia al mismo¹²²⁹, fijándose el plazo de duración de dicha audiencia en un mes (art. 204.6 del Decreto Legislativo aragonés; art. 143.5 de la Ley gallega y art. 179.5 de la Ley vasca).

4.24.1.4. Fase de finalización: La terminación convencional

La Administración autonómica podrá proceder a la elaboración técnica de las *innovaciones de la ordenación establecida por los instrumentos de planeamiento*, previo acuerdo con el municipio interesado (art. 36.3 de la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre).

4.24.2. La participación orgánica

Las normas autonómicas regulan unas comisiones o *consejos de naturaleza sectorial y carácter regional*. Nos estamos refiriendo a la Comisión Regional de Ordenación del

¹²²⁵ J. B. Llorca Ramis, “La ordenación del territorio, la Administración Local y la pérdida de competencias en materia urbanística. El caso de la Comunidad Autónoma Valenciana”, pág. 64.

¹²²⁶ J. Agudo González, “La transformación urbanística del suelo no urbanizable: propuestas territoriales de interés autonómico y reservas de suelo”, pág. 19.

¹²²⁷ En este sentido, S. González-Varas Ibáñez, *Urbanismo y ordenación del territorio*, págs. 51-52.

¹²²⁸ Art. 99.4 de la Ley asturiana; art. 57.2 de la Ley balear 2/2014, de 25 de marzo; art. 95.2 del Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto; art. 103.4 de la Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo y art. 102.4 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio.

¹²²⁹ Art. 204.6 del Decreto Legislativo aragonés 1/2014, de 8 de julio; art.143.5 de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre; art. 185.4 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre y art. 179.5 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio.

Territorio y a la Comisión Regional de Urbanismo, ambas en Cantabria; al Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León¹²³⁰; a la Comisión de Política Territorial y Urbanismo de Cataluña; a la Comisión de Coordinación de Política Territorial, prevista en la Ley murciana; a la Comisión de Ordenación del Territorio, regulada en la Ley foral 35/2002 y a la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco.

La totalidad de estas Comisiones y Consejos son definidos como órganos consultivos o deliberantes¹²³¹ y se les considera como órganos urbanísticos de la Comunidad autónoma¹²³².

Dicho esto, resta por comprobar cómo se materializa la participación local en estos órganos colegiados. La regla general es la remisión legal a disposiciones reglamentarias que determinarán y desarrollarán la composición. Las leyes, no obstante, enumeran los colectivos que se integrarán en estos órganos colegiados, citándose expresamente i) a las Administraciones públicas (art. 137.3 de la Ley castellano-leonesa), ii) a los entes locales con competencias urbanísticas (art. 17.2 del Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña) y iii) a los municipios [disposición adicional primera, apartado quinto, de la Ley vasca] o a los ayuntamientos (art. 14.2 de la Ley foral). En algunas de estas normas se deja muy claro que esa representación local es una representación indirecta, a través de las federaciones o asociaciones de municipios [art. 15.2 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo; art. 14.2 de la Ley foral y disposición adicional primera, apartado quinto, de la Ley vasca]. Además, junto a esta representación permanente, se contempla también una representación municipal temporal o circunstancial. En efecto, los alcaldes o representantes municipales asistirán a las sesiones de estos órganos, con voz pero sin voto, cuando se aborden cuestiones que les afecten (art. 17.2 de la Ley catalana y disposición adicional primera de la Ley vasca).

Antes de terminar, hay que dejar constancia de algunos *otros órganos*:

- Órganos de seguimiento de los Planes de Ordenación Territorial. Habrá representantes de los entes locales, que serán nombrados por las entidades locales afectadas por el Plan de Ordenación correspondiente (art. 36, apartados 1 y 3, de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre).

- Juntas de compensación o concertación. Los municipios contarán con un representante en los órganos rectores —o plenario y de dirección— de estas Juntas. No obstante, estas Juntas no se configuran como órganos estatales o autonómicos¹²³³.

4.24.3. Conclusiones

El presente sector se caracteriza por una muy destacada participación municipal en procedimientos y órganos. La participación funcional es muy relevante y, salvo el trámite de información pública, existen numerosos ejemplos de todos los demás cauces de intervención

¹²³⁰ Sobre este órgano, véase: D. Fernández de Gatta Sánchez, “Las leyes de ordenación del territorio y urbanismo de Castilla y León: nuevos retos futuros para las Administraciones Públicas”, págs. 396-399.

¹²³¹ Art. 137.1 de la Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril; art. 17.1 del Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto; art. 14.1 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre; art. 15.1 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo y disposición adicional primera de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio.

¹²³² Art. 136.1 b) de la Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril; art. 16.2 b) de la Ley catalana; art. 14 d) de la Ley murciana y disposición adicional primera de la Ley vasca.

¹²³³ Art. 155.5 de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre; art. 108.3 f) de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio; art. 209.3 de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo y art. 162.2 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio. Por otro lado, sobre la naturaleza, administrativa o no, de estas Juntas: J. Huelín Martínez de Velasco, “Régimen urbanístico del suelo. Ejecución de los planes de ordenación urbana. Sistemas de aplicación”, págs. 565-566.

municipal en un procedimiento. La regla va a ser que la participación funcional sea directa y la excepción va a ser la participación indirecta.

Por otro lado, la participación orgánica tiene un destacado papel en este sector. La misma puede ser permanente u ocasional. La representación permanente se materializa en representación indirecta.

Por otro lado, no son pocos los ejemplos de participación genérica, es decir, supuestos en los que se afirma que va a existir participación municipal, pero no se concreta la forma. Sería el caso de la elaboración de planes y catálogos, cuya formulación corresponde a la Administración regional y en los que participarán las entidades locales o ayuntamientos afectados¹²³⁴. Lo mismo sucede con el procedimiento para el desarrollo de una actuación territorial estratégica (arts. 59, apartados 1 y 3, y 61.1 de la Ley valenciana 5/2014, de 25 de julio).

4.25. Vivienda

4.25.1. La participación funcional

4.25.1.1. Fase de iniciativa: La iniciación del procedimiento

La aprobación de los *planes de vivienda en áreas rurales* corresponderá a la consejería competente, a propuesta de los municipios afectados (art. 15.3 de la Ley castellano-leonesa 9/2010, de 30 de agosto).

Por otro lado, la delimitación de un *área de regeneración urbana* corresponde a la Comunidad autónoma “a instancia del ayuntamiento correspondiente” [art. 3 b) de la Ley vasca 3/2015, de 8 de junio].

4.25.1.2. Fase de instrucción: El informe

La administración regional podrá promover *áreas de conservación y rehabilitación* que tengan por objeto varios municipios, si bien, deberá consultarse previamente a los municipios (art. 36.5 de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre). Un segundo ejemplo hace referencia al ejercicio del *derecho de adquisición preferente* por la Administración regional. La Comunidad autónoma, antes de pronunciarse sobre el ejercicio de ese derecho debe elevar una “consulta al ayuntamiento donde se halla el inmueble objeto de transmisión” (art. 90.1 de la Ley catalana).

4.25.1.3. Fase de instrucción: La audiencia

Las leyes sectoriales prestan una especial atención a los *planes de vivienda y suelo* que son elaborados por la Administración autonómica¹²³⁵. Lo importante se produce durante la tramitación de los mismos, ya que será oída la asociación de municipios de carácter autonómico de mayor implantación (art. 12.3 de la Ley andaluza y art. 29.2 de la Ley cántabra) o será sometido a audiencia de la asociación de municipios más representativa (art. 75.2 de la Ley canaria).

¹²³⁴ Art. 54 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobada por el Decreto Legislativo asturiano 1/2004, de 22 de abril y art. 76.1 del Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto.

¹²³⁵ Art. 12.1 de la Ley andaluza 1/2010, de 8 de marzo; art. 75.1 de la Ley canaria 2/2003, de 30 de enero y art. 28 de la Ley cántabra 5/2014, de 26 de diciembre.

Otro escenario en el que se prevé la audiencia de los municipios es en el de los *expedientes sancionadores*. Los expedientes sancionadores tramitados por los municipios cuya resolución corresponde a un órgano de la Administración autonómica deben ser enviados a ésta, con la propuesta de la sanción (art. 131.2 de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre). La resolución que finalmente se dicte puede apartarse de los términos de la propuesta, previa audiencia al ayuntamiento afectado (art. 131.2).

4.25.1.4. Fase de finalización: La terminación convencional

Los ayuntamientos canarios, previo convenio con la Administración regional o insular, “podrán asumir la gestión, administración y conservación del parque público de viviendas que no sea de su titularidad, radicado en su término municipal” (art. 6.2 de la Ley canaria 2/2003, de 30 de enero). También podría encuadrarse en este epígrafe el hecho de que el Plan territorial sectorial de vivienda puede delimitar directamente las áreas sujetas a los derechos de tanteo y retracto, de acuerdo con los municipios afectados (art. 15, apartados 1 y 2, de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre). Por último, la Comunidad autónoma, directamente o mediante convenio con entidades locales, “*podrá adquirir suelo y/ o inmuebles con destino a la promoción y/ o calificación pública de viviendas y la formación de patrimonios públicos de suelo*” (art. 36 de la Ley murciana 6/2015, de 24 de marzo).

4.25.2. La participación orgánica

La participación municipal se hace patente en los *consejos sectoriales*¹²³⁶, que son definidos como órganos de carácter consultivo y asesor de la Administración autonómica (art. 9.1 de la Ley catalana y art. 74 de la Ley extremeña 3/2001, de 26 de abril) y se adscriben al departamento competente por razón de la materia (art. 9.1 de la Ley catalana). En todos los casos, se prevé que en los Consejos existan representantes de la Administración local, si bien esa presencia se configura como una posibilidad en la norma extremeña (art. 9.4 de la Ley catalana y art. 76.1 de la Ley extremeña).

En este sector también se contempla la presencia de las Administraciones públicas en *órganos participación de organismos autónomos de las Comunidades autónomas*¹²³⁷ (art. 24.2 y, por conexión, arts. 7.1 y 24.1 de la Ley canaria 2/2003, de 30 de enero).

4.25.3. Conclusiones

En cuanto a la participación funcional, se recogen ejemplos de intervención municipal en las tres fases del procedimiento administrativo; intervención que se encauza tanto a través de participación directa, como de participación indirecta. La participación orgánica tiene diversas plasmaciones, bien a través de los habituales órganos sectoriales y órganos especializados, como de órganos de entes personificados. En todo caso, resulta llamativa la declaración formulada en la normativa sectorial, tendente a garantizar la participación municipal. Así, la Ley catalana 18/2007, señala que el “ejercicio proporcionado de las competencias en materia de vivienda exige que la participación de los entes locales sea suficiente y que sus intereses en los procesos de toma de decisiones se ponderen de forma

¹²³⁶ Hay que dejar constancia de la reciente desaparición del Consejo de Vivienda de Castilla y León. En efecto, los preceptos que regulaban el referido Consejo (arts. 93-96 de la Ley castellano-leonesa 9/2010, de 30 de agosto) han quedado sin contenido, de acuerdo con el art. 30 de la Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de Medidas para la Reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

¹²³⁷ Otro ejemplo lo encontrábamos en el suprimido organismo autónomo Instituto de Vivienda y Suelo de la Región de Murcia [arts. 1, 8 a) y 11.4 b) de la Ley 1/1999, de 17 de febrero y art. 3 de la Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas].

objetiva y cuidadosa” (art. 7.3). Por último, son frecuentes los casos de participación genérica o imprecisa (art. 12.7 de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre).

PARTE SEGUNDA

COMPETENCIAS MUNICIPALES DELEGADAS Y ENCOMENDADAS

CAPÍTULO PRIMERO. LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS A LOS MUNICIPIOS

1. Competencias municipales: competencias propias *versus* competencias delegadas

La distinción entre competencias propias y competencias delegadas tiene su origen en Francia, en las últimas décadas del Siglo XVIII¹²³⁸. De ahí se extendió rápidamente por distintos países de la Europa Continental, como, por ejemplo, Alemania¹²³⁹ y también España¹²⁴⁰ (véase, *supra*, parte primera, introducción).

En la actualidad, la LBRL distingue entre competencias locales propias y competencias locales atribuidas por delegación (art. 7.1 LBRL). Por tanto, las competencias propias y las competencias delegadas son las dos grandes categorías de competencias municipales. Sin embargo, en ningún caso podrá afirmarse que cada una de estas dos categorías representa cuantitativamente (ni cualitativamente) un número similar de competencias. El número de competencias propias es mucho mayor que el de las competencias delegadas¹²⁴¹. En este sentido, la preferencia por las competencias propias es palpable en la Carta Europea de Autonomía Local. De acuerdo con la Carta, las “competencias encomendadas a las Entidades Locales, deben ser normalmente plenas y completas” (art. 4.4). Así, la legislación sectorial debe atribuir competencias propias a los municipios, no meramente delegadas, y con una relevancia acorde con la importancia del interés local afectado¹²⁴². Conforme con el Alto Tribunal, el art. 137 CE delimita el ámbito de los municipios a la “gestión de sus respectivos intereses”, lo que obliga a “que se dote a cada

¹²³⁸ Lo explica, con cierto detalle, L. Tolivar Alas, “Servicios sociales locales: competencias propias e impropias”, págs. 16-17. También se hacen eco de este hecho: E. García de Enterría, “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”, especialmente en la pág. 103; L. Morell Ocaña, “La participación local en el desarrollo de competencias estatales y autonómicas”, págs. 7-8 y F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, *Las competencias de las Corporaciones locales*, pág. 15.

¹²³⁹ *Vid.*, F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, *Las competencias de las Corporaciones locales*, págs. 16 y 17.

¹²⁴⁰ J. Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, págs. 29-218, estudia la evolución de las competencias locales en nuestro Derecho histórico, tratando, entre otros temas, las competencias delegadas (por ejemplo, págs. 118-119).

¹²⁴¹ A ello se puede sumar el hecho de que los municipios suelen contemplar el ejercicio de las competencias delegadas como una carga y no como una ampliación de su círculo de actividad (M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 387). Además, T. Font i Llovet, “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio”, pág. 27 y la Recomendación 121 del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa sobre la democracia local y regional en España – que puede consultarse en: M. Marsal i Ferret, “Recomendación del Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa sobre la democracia local y regional en España”- (apartados F 16 y 25) denuncian la dinámica legislativa, sobre todo, autonómica, que tiende a delegar competencias a los municipios, en lugar de atribuir esas competencias como propias.

¹²⁴² *Cit.*, F. Velasco Caballero, “Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los Estatutos de Autonomía”, pág. 127.

Ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo”¹²⁴³. Con todo lo dicho hasta este momento, se puede concluir que la competencia municipal por antonomasia es la competencia propia y que no es posible satisfacer el respeto a la garantía institucional de la autonomía local mediante la atribución de competencias delegadas¹²⁴⁴.

Al igual que ocurre en España, este binomio se ha mantenido en varios países de Europa Continental, como Alemania¹²⁴⁵ e Italia¹²⁴⁶, y, por el contrario, es desconocido en Reino Unido¹²⁴⁷. No obstante, en el Derecho Comparado se han producido algunas novedades que iremos comentando a lo largo de este capítulo.

2. Delegación de competencias

2.1. Descentralización y desconcentración: transferencia y delegación de competencias

Nuestro punto de partida se encuentra en el art. 103 de la Constitución; precepto que enumera varios principios a los que las Administraciones públicas deberán ajustar su actuación. Dos de esos principios son los de descentralización y desconcentración, a los que nos vamos a referir a continuación.

La descentralización, que ha sido considerada por el Tribunal Constitucional como una “fórmula de distribución vertical de poderes”¹²⁴⁸, va unida a la idea de transferencia competencial. Esta transferencia implica que se traslada una serie de materias o funciones de una persona jurídica a otra; materias o funciones que pasan a ser titularidad de la entidad que los recibe¹²⁴⁹, esto es, se traslada la titularidad y el ejercicio de la competencia a otra persona

¹²⁴³ STC, 4/1981, de 2 de febrero, recurso de inconstitucionalidad núm. 186/1980, F. J. 3º (RTC 1981/4).

¹²⁴⁴ L. Ortega Álvarez, “La garantía institucional y las competencias locales”, pág. 360.

¹²⁴⁵ Sobre las competencias delegadas en Alemania: J. L. Carro Fernández, “El régimen local alemán: Una introducción general”, págs. 233-234; J. M. Rodríguez de Santiago (coord.) *et alii*, “Informes nacionales. Alemania”, págs. 90 (para los *Länder* que han optado por el sistema dualista) y 91 (para los *Länder* que han optado por el sistema monista) y F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, *Las competencias de las Corporaciones locales*, págs. 67-70.

¹²⁴⁶ Sobre la delegación de competencias en los municipios italianos: F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, *Las competencias de las Corporaciones locales*, págs. 70-74. En relación con este tema, A. de Marcos Fernández, “Estudios comparados. Relaciones interadministrativas: control o tutela sobre el ejercicio de competencias por parte de los entes locales”, pág. 681, señala que en Italia parece que la tendencia es proceder a eliminar las delegaciones de las regiones a los municipios y convertir estas competencias delegadas en competencias transferidas.

¹²⁴⁷ *Cit.*, A. de Marcos Fernández, “Estudios comparados. Relaciones interadministrativas: control o tutela sobre el ejercicio de competencias por parte de los entes locales”, pág. 672.

¹²⁴⁸ M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 85. El Tribunal Constitucional ha destacado en numerosas ocasiones que nuestra Carta Magna ha previsto “con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el artículo 137 de la Constitución” [entre otras, SSTC 4/1981, de 2 de febrero, F. J. 3º (RTC 1981/4), 13/1992, de 6 de febrero, recurso de inconstitucionalidad núms. 542/1988 y 573/1989, F. J. 7º (RTC 1992/13) y 247/2007, de 12 de diciembre, recurso de inconstitucionalidad núm. 7.288/2006, F. J. 3º, 4º y 5º (RTC 2007/247)].

¹²⁴⁹ A. Gallego Anabitarte, “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y Derecho Positivo”, págs. 34-35, 55 y 65 y J. J. Lavilla Rubira, Voz “Descentralización”, pág. 2.423. G. Ariño Ortiz, “Principios de descentralización y desconcentración”, págs. 20 y 25-31, añade una segunda característica, que consiste en que la descentralización supone siempre transferir competencias decisorias, lo que no sucede necesariamente en la desconcentración.

jurídica¹²⁵⁰. El dato clave es que lo trasferido se convierte en una competencia propia de la persona jurídica que los recibe. Las consecuencias son muy concretas: la totalidad de las imputaciones derivadas de su ejercicio recaen en el ente receptor de la transferencia¹²⁵¹. Quién resuelve definitivamente es la entidad que asume la competencia como propia, a lo que hay que sumar, la ausencia de controles o, a lo sumo, la existencia de una tutela jurídica consistente en controles de estricta legalidad, sin que sean admisibles controles o tutelas materiales del estilo de directrices, instrucciones, resolución de recursos de alzada, etc.¹²⁵² En suma, la competencia transferida se ejerce con plena autonomía e independencia, sin perjuicio de la posible existencia de algún tipo de control estrictamente jurídico, de forma que el “receptor” de la competencia transferida pasa a ser el responsable de esa competencia¹²⁵³. Aclarado a grandes rasgos el binomio descentralización-transferencia, hay que pasar a estudiar la desconcentración.

El principio de desconcentración está íntimamente ligado al concepto de delegación competencial¹²⁵⁴. Se puede afirmar que la delegación supone la traslación del ejercicio de una competencia e implica que la competencia se ejercita por una Administración distinta de la que originariamente la tiene atribuida. Esto es, mientras que en la transferencia se delega la titularidad y, por ende, el ejercicio; en la desconcentración, la titularidad sigue perteneciendo a la entidad delegante, esto es, no se altera la titularidad, ya que lo que se cede es el ejercicio de una competencia¹²⁵⁵. Por tanto, la desconcentración es un cambio objetivo en el orden jurídico que regula el ejercicio de competencias, aunque no afecta a la titularidad de las competencias¹²⁵⁶. Las consecuencias son muy variadas: la entidad delegada puede resolver definitivamente, ejerciendo en su propio nombre, y no en el de otro, la correspondiente competencia, aunque existe una tutela jurídica y material¹²⁵⁷.

¹²⁵⁰ E. Carbonell Porras, Voz “Descentralización”, pág. 926 y J. J. Lavilla Rubira, Voz “Descentralización”, pág. 2.423.

¹²⁵¹ L. Parejo Alfonso, A. Jiménez-Blanco y L. Ortega Álvarez, *Manual de Derecho Administrativo*, Volumen I, pág. 317.

¹²⁵² A. Gallego Anabitarte, “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y Derecho Positivo”, págs. 33, 65, 73-74 y 80.

¹²⁵³ M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 85.

¹²⁵⁴ En contra de esta afirmación: J. L. de la Vallina Velarde, en “La desconcentración administrativa”, págs. 99-102 y en “La competencia administrativa y su ejercicio delegado”, pág. 43.

¹²⁵⁵ G. Ariño Ortiz, “Principios de descentralización y desconcentración”, pág. 20; E. Carbonell Porras, “Las diversas técnicas de atribución de competencias a los municipios”, págs. 64-65; E. Carbonell Porras, Voz “Delegación”, pág. 800 y L. Parejo Alfonso, A. Jiménez-Blanco y L. Ortega Álvarez, *Manual de Derecho Administrativo*, Volumen I, pág. 317. En un sentido distinto se pronuncian F. González Navarro, *Procedimiento administrativo local*, Tomo I, pág. 176 y J. J. Lavilla Rubira, Voz “Desconcentración”, pág. 2.429, al señalar que la desconcentración se produce entre órganos de una misma persona jurídica o de una misma Administración. De la misma manera, R. Entrena Cuesta, *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen 1/2, 11ª ed., pág. 27 y J. L. de la Vallina Velarde, “La desconcentración administrativa”, pág. 86, reservan el concepto “desconcentración” al ámbito intrasubjetivo y entienden que el término “descentralización” supone la existencia de dos personas jurídico-públicas, si bien, G. Ariño Ortiz, “Principios de descentralización y desconcentración”, págs. 21-22, considera superado este planteamiento. Por último, J. J. Lavilla Rubira, Voz “Desconcentración”, pág. 2.429 y R. Parada Vázquez, *Derecho Administrativo*, Tomo II, págs. 50-51, se refieren a la desconcentración como a la transferencia de la titularidad y el ejercicio de las competencias de un órgano superior a otro inferior dentro de un mismo ente público.

¹²⁵⁶ A. Gallego Anabitarte, “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y Derecho Positivo”, pág. 34.

¹²⁵⁷ *Idem*.

Se puede concluir, de acuerdo con la doctrina, que la diferencia entre descentralización y desconcentración se encuentra en el grado de independencia funcional y en el tipo de tutela¹²⁵⁸.

2.2. Tipos de delegaciones: delegación interorgánica-delegación intersubjetiva

Dentro de las delegaciones de competencias, hay que distinguir entre las delegaciones interorgánicas y las delegaciones intersubjetivas¹²⁵⁹. Las primeras se llevan a cabo entre órganos de una misma persona jurídica y las segundas entre personas jurídicas¹²⁶⁰.

En el ámbito de las delegaciones intersubjetivas de competencia se distingue entre las delegaciones ascendentes y descendentes, con cierta similitud a la participación ascendente y descendente propia de la actividad normativa comunitaria. La delegación descendente será a la que nos dedicaremos en este capítulo y es, en nuestro caso, aquella por la que la Administración estatal o autonómica delega competencias en un municipio¹²⁶¹. Estamos ante lo que podemos calificar como ampliación de competencias, ampliación que no tiene que ser indefinida y, mucho menos, definitiva¹²⁶². Por el contrario, la delegación ascendente implicaría que un municipio delega competencias propias en otras Administraciones, normalmente, provincial, autonómica o estatal.

2.3. Características de la delegación de competencias intersubjetiva a favor de los municipios

La delegación de competencias a favor de los municipios, como ya quedo dicho, supone que una Administración (Estado, etc.) va a trasladar el ejercicio de una competencia a un municipio. Admitiendo esta idea, hay que destacar que una parte de la doctrina ha puesto en duda la disociación entre la titularidad y el ejercicio de la función, correspondiendo la titularidad a la Administración delegante y el ejercicio a la Administración delegada. Este sector doctrinal afirma que la delegación de competencias implica la existencia de titulares de ámbitos jurídicos propios, ya que se crea una titularidad de más reducido ámbito¹²⁶³.

¹²⁵⁸ J. M. Rodríguez de Santiago y F. Velasco Caballero, “Limitaciones a la transferencia o delegación del artículo 150.2 CE”, págs. 101 y 131.

¹²⁵⁹ Al respecto: J. J. Lavilla Rubira, Voz “Delegación”, pág. 1.964 y J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, págs. 451-452.

¹²⁶⁰ La doctrina se ha esforzado en diferenciar una de otra (por ejemplo, E. Carbonell Porras, Voz “Descentralización”, pág. 800; F. González Navarro, “Delegación, sustitución y avocación de funciones”, págs. 485 y 486 y J. J. Lavilla Rubira, Voz “Delegación”, pág. 1.964), llegándose a afirmar que son “régimenes jurídicos sustancialmente diversos, en un grado tal que es más que dudoso que exista en ambos identidad conceptual” (J. J. Lavilla Rubira, Voz “Delegación”, pág. 1.964).

¹²⁶¹ Sobre las delegaciones intersubjetivas: J. J. Lavilla Rubira, Voz “Delegación”, pág. 1.964. Otro ejemplo de delegación descendente es el que ofrece el art. 150.2 CE, precepto que se refiere a las delegaciones del Estado a las Comunidades autónomas.

¹²⁶² Esta circunstancia, junto a la posibilidad de revocación de la delegación, ha dado lugar a que algún autor manifieste que las competencias delegadas son competencias prestadas (E. Paricio Rallo, “Competencias locales”, pág. 254).

¹²⁶³ Un resumen de este planteamiento, defendido por L. Morell Ocaña (“La participación local en el desarrollo de competencias estatales y autonómicas”, págs. 10-11 y *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, págs. 235-236) y J. Salas Hernández (“El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial”, págs. 630-631), se

Dicho esto, conviene detenerse a estudiar los principales elementos de estas delegaciones:

- Elemento subjetivo

Nos encontramos con una Administración delegante y una Administración delegada. En primer lugar, estaría la Administración titular de la competencia que decide delegar su competencia, lo que le permitirá que ésta conserve la titularidad de la misma, pero desconcentrar su ejercicio. Posibilita al ente delegante exonerarse de la obligación de establecer sus propios servicios burocráticos y ello sin renunciar al poder de dirección y control sobre la actividad delegada¹²⁶⁴. En segundo lugar, el municipio o Administración delegada ejerce la competencia que le ha sido delegada. Lo importante es resaltar que actúa en nombre propio y bajo su propia responsabilidad¹²⁶⁵. Una de las consecuencias de esta circunstancia se concreta en que se faculta al municipio para autoorganizar y gestionar los servicios delegados¹²⁶⁶.

-Elemento objetivo

Insistiendo en lo comentado hasta este momento, la delegación lleva consigo la traslación del ejercicio de una competencia a un ente delegado (en nuestro caso, un municipio), conservando la entidad delegante la titularidad de la competencia. Por tanto, se produce un cambio en el orden objetivo de las competencias, ya que la competencia que, en un principio, debe ser ejercitada por una Administración, pasa a ser desempeñada por otra distinta. De este modo, el órgano delegado resuelve definitivamente el asunto, ajustándose, en su caso, a las instrucciones y mandatos que haya podido recibir y sin perjuicio de que sea el órgano desconcentrado quien conozca (o pueda llegar a conocer, en base a los términos que se recojan en la delegación) del recurso que se interponga frente al acto del delegado¹²⁶⁷.

-Tutela

La desconcentración de competencias justifica la existencia de una tutela, no sólo jurídica, sino también material, de tal manera que la Administración delegante i) podrá fijar criterios y dictar instrucciones, que deberá cumplir la Administración delegada, ii) así como resolver los recursos de alzada que se interpongan contra las resoluciones dictadas por el ente desconcentrado¹²⁶⁸. De esta forma, el municipio (Administración delegada) ejerce la competencia como propia, lo que no será obstáculo para que su actuación esté sometida a la tutela jurídica y material que se reserve la Administración que desconcentra.

puede consultar en L. Ortega Álvarez y F. Puerta Seguido, “Artículo 27”, págs. 738-739 y en F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, *Las competencias de las Corporaciones locales*, pág. 76 (nota al pie núm. 81).

¹²⁶⁴ *Cit.*, M. Garcés Sanagustín, “De la transferencia, delegación y encomienda de gestión de competencias de la Comunidad Autónoma a las entidades locales”, págs. 146-147 y F. Sosa Wagner, “Aproximación básica a las competencias de las entidades locales”, pág. 28.

¹²⁶⁵ A. Gallego Anabitarte, “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y Derecho Positivo”, págs. 85, 91-92, 97 y 102.

¹²⁶⁶ A. Gallego Anabitarte, “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y Derecho Positivo”, pág. 97.

¹²⁶⁷ A. Gallego Anabitarte, “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y Derecho Positivo”, págs. 32-33 y 54.

¹²⁶⁸ A. Gallego Anabitarte, “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y Derecho Positivo”, págs. 38-39, 48, 65, 85 y 102.

3. La delegación de competencias en la legislación estatal: ley de bases de régimen local y texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local

Las relaciones entre la Administración del Estado o la Administración de la Comunidad autónoma con las entidades locales se regirán por la legislación básica en materia de régimen local (art. 9 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). De esta forma, la Ley 30/1992 sólo se aplicaría a estas relaciones de forma supletoria (art. 9). Esto quiere decir que el régimen de delegación competencial, cuando tiene como protagonistas a los entes locales, será el previsto en la LBRL, que es una norma básica dictada al amparo del art. 149.1.18ª CE, y, en su caso, en las leyes que puedan dictar las Comunidades autónomas, de modo que la Ley 30/1992 sólo será aplicable supletoriamente¹²⁶⁹.

La LBRL regula la delegación de competencias en el artículo 27¹²⁷⁰. Este precepto sería de aplicación únicamente a las delegaciones competenciales realizadas por la Administración estatal o autonómica a las entidades locales. Por el contrario, la delegación de competencias entre entes locales se regulará por la legislación autonómica¹²⁷¹. Sin embargo, esta delegación entre entes locales ya no está contemplada en la LBRL tras la reforma introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. El art. 27 ha sido modificado de forma muy relevante por la citada Ley 27/2013, modificación que, en términos de autonomía local, puede estimarse que mejora la situación jurídica de los municipios¹²⁷². El régimen jurídico de la delegación se completa con el ya citado art. 7 (sobre este precepto, *supra*, parte primera, introducción y parte primera, capítulo primero, 1) y con los preceptos dedicados a la adopción de acuerdos por los Plenos de los ayuntamientos.

Por último, hay que mencionar el Texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril) –en adelante, TRRL– es una disposición que tiene carácter supletorio en la práctica totalidad de su articulado (disposición final séptima) y que desarrolla la delegación de competencias en los municipios (art. 66 y ss.).

3.1. Elementos subjetivo, objetivo y formal

3.1.1. Elemento subjetivo

Al abordar esta cuestión, puede distinguirse entre la Administración delegante (o sujeto activo) y la Administración delegada (o sujeto pasivo).

i) Son potenciales Administraciones delegantes de competencias tanto el Estado, como las Comunidades autónomas y, hasta la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, “otras entidades locales” (arts. 7.3 y 27.1 LBRL). La delegación es una decisión que le

¹²⁶⁹ *Cit.*, F. Sosa Wagner, en “Los principios del régimen local”, pág. 249, y en *Manual de Derecho Local*, pág. 71 y STSJ de Cataluña, de 14 de junio de 2001, F. D. 4º (RJCA 2001/1206). En esta línea, E. Carbonell Porras, “Artículo 65”, págs. 1.551-1.553, a la que le parece que los fallos judiciales en los que se ha aceptado la “aplicación directa del art. 13.4 LPA a las delegaciones entre Administraciones públicas territoriales” son discutibles (pág. 1.552).

¹²⁷⁰ Algunos autores critican la regulación que contiene este precepto por considerar que establece un supuesto de Administración indirecta y por presentar claras insuficiencias democráticas (F. Velasco Caballero, “Duplicidades funcionales de las Comunidades Autónomas y entidades locales”, pág. 44).

¹²⁷¹ Así se expresa J. J. Lavilla Rubira, Voz “Delegación”, pág. 1.964.

¹²⁷² F. Velasco Caballero, “Reforma de la Administración Local: una nueva distribución territorial del poder”, pág. 95.

corresponde en exclusiva a la entidad delegante; es, por tanto, un acto de disposición unilateral¹²⁷³ de competencias propias. De hecho, la norma reconoce que las Administraciones titulares de la competencia –Estado y Comunidades autónomas– “podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias” (art. 27.1). Por tanto, la decisión, la última palabra, corresponde a la Administración delegante. Cuestión bien distinta es que esa delegación pueda ser solicitada por, en nuestro caso, uno o varios municipios y que tenga que ser aceptada por el/ los municipios.

La delegación directa de competencias estatales en los municipios no ha sido una cuestión pacífica. Se discutió en los años 80 del pasado siglo sobre esta cuestión y fue el Tribunal Constitucional quien aclaró este tema. Antes de la aprobación de la LBRL, el Alto Tribunal admitió que el Estado podía “delegar o transferir directamente competencias a las Corporaciones locales”¹²⁷⁴. El máximo intérprete de la Constitución volvería a tener ocasión de manifestarse sobre esta cuestión, precisamente, al resolver los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LBRL. Esta vez, el Tribunal volvió a decir que el Estado podía delegar competencias directamente en las Corporaciones locales en base al carácter bifronte del régimen local¹²⁷⁵. Por consiguiente, se reconoce “la constitucionalidad de las fórmulas de delegación o transferencia directa de competencias estatales a las Corporaciones Locales”¹²⁷⁶. En plena sintonía con este entrecomillado, se rechaza la idea de que las fórmulas de delegación deban articularse, siempre y en todo caso, entre el Estado y las Comunidades, “a fin de que éstas, en una fase posterior, accedan o no, a... delegar dichas competencias a favor de las entidades locales existentes en su territorio”¹²⁷⁷.

Este debate al que acabamos de referirnos no se produce ya en otros países de nuestro entorno. Efectivamente, en Alemania, desde 2006, la Federación no puede delegar competencias en los municipios¹²⁷⁸.

También en relación con las delegaciones estatales, debemos hacer hincapié en las diferencias existentes en el nivel municipal y el provincial. Cómo acabamos de ver se admite sin dificultad que el Estado pueda delegar directamente competencias a los municipios. Pues bien, en el ámbito provincial ocurre todo lo contrario, ya que el “Estado no podrá transferir o delegar directamente sus competencias a las Diputaciones Provinciales” (art. 8.2 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico), si bien la LBRL introduce alguna excepción bastante condicionada (art. 37.2).

Finalmente, la legislación sectorial que veremos más adelante determina las Administraciones delegantes en los distintos supuestos que vamos a estudiar. Así, se menciona a las Administraciones, de forma genérica (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.6), al Estado (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.13), a las Comunidades autónomas

¹²⁷³ Esta idea de unilateralidad de la delegación también está presente en las delegaciones del Estado a las Comunidades autónomas (así lo defiende E. García de Enterría, “La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico”, págs. 66 y 86).

¹²⁷⁴ STC 84/1982, de 23 de diciembre de 1982, recursos de inconstitucionalidad núms. 108 y 109/1982, F. J. 4º (RTC 1982/84). De este modo, se deja claro que el régimen jurídico de las autonomías locales no puede calificarse de forma unívoca como intracomunitaria o extracomunitaria.

¹²⁷⁵ STC 214/1989, de 21 de diciembre de 1989, recursos de inconstitucionalidad núms. 610, 613, 617 y 619/1985, F. J. 11º (RTC 1989/214). Esta misma resolución, al estudiar la constitucionalidad del art. 58 LBRL, reitera la idea de que el Estado puede mantener relaciones directas con las entidades locales [F. J. 20 e)].

¹²⁷⁶ *Idem*.

¹²⁷⁷ *Ibidem*.

¹²⁷⁸ *Cit.*, A. de Marcos Fernández, “Estudios comparados. Relaciones interadministrativas: control o tutela sobre el ejercicio de competencias por parte de los entes locales”, pág. 667.

(*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.7, 6.9, 6.10, 6.11, 6.12, 6.13, 6.14, 6.15, 6.16 y 6.17), a las provincias (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.4, 6.5, 6.12, 6.14, 6.15 y 6.16) y a las comarcas (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.5 y 6.16).

ii) Los “destinatarios” de las competencias delegadas van a ser los municipios (art. 27.1 LBRL), que son el lado pasivo del elemento subjetivo.

La doctrina ha reflexionado vivamente sobre si la delegación debe tener por destinatario a todos los municipios o, si por el contrario, podrá tener por “beneficiario” a uno o a varios, considerándose que esta última opción podría ser contraria al art. 9 LBRL. Se ha concluido que es admisible hacer delegaciones a algunos municipios, ya que el citado precepto lo que impide es la discriminación, pero no impone la igualdad absoluta. Así, se puede diferenciar a los sujetos delegados por diversas razones (de concentración geográfica, de extensión territorial, etc.)¹²⁷⁹.

La propia LBRL, tras la modificación introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, ha dejado claro que la delegación puede hacerse a favor de dos o más municipios de una misma provincia, si bien la misma “deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos”. El TRRL también se pronuncia al respeto y acepta que se puedan acordar delegaciones a favor de una¹²⁸⁰ o varias Entidades locales vinculadas entre sí (art. 67.3). La delegación de competencias a uno o a varios municipios conduce a la diversidad competencial, esto es, a establecer distinciones por lo que se refiere a las competencias¹²⁸¹. Así, mientras que en las competencias propias parece que se reclama una cierta igualdad o uniformidad, en las competencias atribuidas por delegación no se cumple esta idea, pudiéndose afirmar que la Administración delegante cuenta con una libertad de disposición considerablemente mayor¹²⁸².

Hay que advertir que la legislación autonómica de régimen local, como tendremos ocasión de ver, admite la delegación de competencias a favor de municipios determinados, como municipios capital de provincia o municipios que superen una determinada población (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 5.1.1). Asimismo, la legislación sectorial contempla la posibilidad de delegar a los municipios (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.7, 6.9, 6.10, 6.11, 6.12, 6.13, 6.14, 6.15, 6.16 y 6.17), a las entidades locales (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.7, 6.10, 6.11, 6.12, 6.13 y 6.17) o a determinados municipios, como aquellos que i) cuenten (o acrediten contar) con medios suficientes (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.5, 6.10 y 6.16), ii) dispongan de planeamiento (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.5) o iii) superen un determinado número de habitantes (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.12 y 6.16).

Por otro lado, hay que poner de manifiesto el contraste que supone la delegación competencial a favor de los municipios frente a esa misma delegación cuando el beneficiario

¹²⁷⁹ L. Ortega Álvarez y F. Puerta Seguido, “Artículo 27”, pág. 738. Para L. Ortega, “Diferenciación frente a uniformidad en la organización territorial local”, pág. 86 (nota 9), la delegación competencial no tendría que ser necesariamente uniforme, sino que podría tratarse de delegaciones en función de meros criterios objetivos. A estos efectos, véase el estudio de A. Bueno Armijo, “Artículo 9”, *in totum*.

¹²⁸⁰ En Alemania, las delegaciones realizadas a un único municipio (esto es, las delegaciones singulares) están admitidas (*Cit.*, F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, *Las competencias de las Corporaciones locales*, pág. 68).

¹²⁸¹ En idéntico sentido, A. Galán Galán, “La descentralización de competencias autonómicas y el Pacto Local”, pág. 33 y ss.

¹²⁸² *Cit.*, C. Calleja de Pablo, “Delegación de competencias en favor de las entidades locales y técnicas de control del ejercicio de las competencias delegadas”, págs. 215 y 216.

es el escalón provincial, ya que en este caso las “delegaciones se efectuarán siempre para la totalidad de las Diputaciones Provinciales comprendidas en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma” (art. 5.1 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico).

3.1.2. Elemento objetivo o material

La LBRL aporta dos datos importantes sobre el elemento material, como son qué se puede delegar y cuál es el fin de la delegación competencial.

i) Por lo que se refiere a las competencias susceptibles de ser delegadas a los municipios, la referencia de que la delegación debe girar en torno a “materias que afecten a sus intereses propios” (redacción inicial del art. 27.1 LBRL) ha desaparecido de la LBRL¹²⁸³. El legislador ha optado ahora por establecer un largo listado de competencias que serán susceptibles de delegación (art. 27.3). Se enumeran las más diversas competencias, que se refieren a distintas materias, como educación¹²⁸⁴, medio ambiente, servicios sociales, etc. De este modo, se puede afirmar que el listado recoge materias de interés supramunicipal, incluyéndose tareas de escaso o nulo interés municipal, así como actividades que formaban parte del art. 25.2 LBRL en su versión inicial¹²⁸⁵. Puede afirmarse que la delegación de competencias debe circunscribirse a materias que, en principio, caigan fuera del interés propiamente local o que éste no sea predominante. Esta puede ser la razón por la que la legislación sectorial excluye la delegación de determinadas competencias a los municipios (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.14). Por el contrario, allí donde el interés local sea predominante, la ley debe atribuir competencias propias a los municipios¹²⁸⁶.

Otra cuestión significativa es que este listado no es una enumeración cerrada, sino abierta –meramente ejemplificativa-, esto es, las delegaciones podrán ir referidas a competencias no citadas en el art. 27.3 LBRL.

En cuanto al TRRL, el mismo precisa que el Estado y las Comunidades autónomas podrán delegar el ejercicio de actividades propias de su competencia y alude expresamente a la realización de obras y a la ejecución de servicios (art. 66).

¹²⁸³ Sobre esta expresión, véase: STC 84/1982, de 23 de diciembre de 1982, recursos de inconstitucionalidad núms. 108 y 109/1982, F. J. 4º (RTC 1982/84) y E. Carbonell Porras, “Las diversas técnicas de atribución de competencias a los municipios”, pág. 73; G. Fernández Farreres, “La delegación de competencias y la encomienda de gestión”, págs. 140-141; L. Morell Ocaña, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, pág. 237; L. Ortega, *El régimen constitucional de las competencias locales*, pág. 129 y ss. y L. Ortega Álvarez y F. Puerta Seguido, “Artículo 27”, págs. 732-734. Por otro lado, L. Parejo Alfonso, “Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal”, págs. 18-19, critica la supresión del requerimiento legal de que se trate de materias que afecten a intereses propios de las entidades locales, ya que “no hace sino poner de evidencia la utilización de la delegación como técnica de descarga en la instancia local en calidad de Administración indirecta”.

¹²⁸⁴ L. S. Giraldez Gutiérrez, “Las competencias municipales en materia de educación”, págs. 1.098-1.101, estudia la delegación de competencias en materia de escuelas infantiles y de realización de actividades complementarias en los centros docentes [véase art. 27.3, letras e) y f) LBRL].

¹²⁸⁵ En este mismo sentido: J. A. Santamaría Pastor, “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, pág. 144 y F. Velasco Caballero, “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y sostenibilidad de la Autonomía Local”, pág. 45.

¹²⁸⁶ F. Velasco Caballero, “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, pág. 102.

La doctrina ha tratado de categorizar las competencias susceptibles de delegación, concluyendo que la delegación podrá referirse tanto a actividades o acciones materiales¹²⁸⁷, como a acciones funcionales (ejercicio de funciones administrativas)¹²⁸⁸ o actividades jurídicas¹²⁸⁹. La legislación autonómica de régimen local, a la que nos referiremos más adelante, prevé delegar competencias en su totalidad o delegar aspectos concretos y, asimismo, determina materias susceptibles de delegación (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 5.1.2).

Por otro lado, la legislación sectorial, que estudiaremos más adelante, contiene lo que podríamos llamar cláusulas genéricas de delegación, ya que alude a la posibilidad de que se lleven a cabo delegaciones, sin ofrecer detalle alguno (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.1, 6.2, 6.3, 6.7, 6.10, 6.12, 6.14 y 6.16). Por el contrario, lo excepcional va a ser que la norma sectorial plantee la delegación de materias o funciones concretas (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.7, 6.9, 6.10, 6.11, 6.12, 6.13, 6.14, 6.16 y 6.17). Incluso en el caso de la previsión de delegaciones específicas, éstas son, en ocasiones, cuestiones nimias y sin especial trascendencia [emitir informes (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.5) o impartir cursos de formación (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.11)].

Por último, es preciso no confundir la delegación competencial con la realización por parte de los municipios de actividades complementarias de otras Administraciones públicas, aspecto éste último que estaba previsto en el art. 28 LBRL hasta la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. La distinción radicaba en una circunstancia: la realización de actividades complementarias no requiere del rigorismo formal de la delegación de competencias¹²⁹⁰.

ii) Por otro lado, en cuanto a la razón de ser de la delegación, hay que destacar que hasta la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, la delegación debía perseguir que “se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana” (art. 27.1 LBRL)¹²⁹¹. La norma recogía dos principios que están presentes en nuestro texto constitucional. En primer lugar, nuestra Carta Magna cita el principio de eficacia entre los principios a los que las Administraciones públicas se deberán ajustar (art. 103.1). En segundo lugar, son numerosas las referencias constitucionales a la participación (por ejemplo, arts. 6, 9.2, 23.1, 27.5, 48, 129, etc.). También la LBRL se prodiga en alusiones a la eficacia (arts. 2 y 6) y a la participación [arts. 1, 18.1 b), 24 y 69].

¹²⁸⁷ J. A. Fuentetaja Pastor y C. Fernández Rodríguez, “Competencias y potestades de las entidades locales”, pág. 307 y F. Sosa Wagner, “Aproximación básica a las competencias de las entidades locales”, pág. 26.

¹²⁸⁸ F. Sosa Wagner, “Aproximación básica a las competencias de las entidades locales”, pág. 26.

¹²⁸⁹ J. A. Fuentetaja Pastor y C. Fernández Rodríguez, “Competencias y potestades de las entidades locales”, pág. 307.

¹²⁹⁰ *Cit.*, J. J. Lavilla Rubira, Voz “Delegación”, pág. 1.966 y STS, de 22 de febrero de 1989, F. 3º (RJ 1989/1291). F. Fernández-Figueroa Guerrero, “Diversas consideraciones sobre las competencias locales”, pág. 737, incide en que el art. 28 “deja abiertas las puertas a un intervencionismo complementario”. Por otro lado, E. Desdentado Daroca, en “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en Servicios Sociales”, pág. 113, se pronuncia sobre las ventajas de la delegación competencial frente a las competencias complementarias que figuraban en el recientemente derogado art. 28 LBRL.

¹²⁹¹ F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, *Las competencias de las Corporaciones locales*, pág. 79, señalan que la delegación de competencias se sitúa en el eje eficacia-democracia. R. Martín Mateo y J. J. Díaz Sánchez, *Manual de Derecho Administrativo*, págs. 67-69, dan una gran trascendencia al principio de eficacia, situándolo entre los “caracteres del Derecho Administrativo”, colocando este principio en una categoría en la que se incluye, entre otros, el principio de legalidad, las potestades administrativas y la autotutela de la Administración. Sobre el municipio como cauce de participación de los ciudadanos: L. Cosculluela Montaner, “Artículo 1”, págs. 75-76.

Pues bien, la citada Ley 27/2013, de 27 de diciembre, ha determinado que la delegación “habrá de mejorar la eficiencia en la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera” (art. 27.1)¹²⁹². De esta forma, se implantan razones de marcado carácter económico. La introducción de estos nuevos principios ha dado lugar a que se entienda que no estamos ante una técnica de ampliación de poder local, sino, más bien, ante un instrumento de reducción de costes en la gestión de competencias estatales y autonómicas¹²⁹³.

Además, como se verá al analizar más adelante, la legislación de autonómica de régimen local ha recogido otros principios como el de proximidad [*infra*, parte segunda, capítulo primero, 5.1.2 ii)]. No obstante, los principios que enuncia la legislación autonómica son prácticamente idénticos a los que el art. 27 LBRL ha enunciado en sus dos redacciones. Asimismo, la legislación sectorial se ha ocupado de añadir otros principios, como el de i) mejorar la eficacia en la gestión pública (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.1), ii) lograr una mayor eficacia, eficiencia, coordinación y control social en el uso de los recursos (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.4), iii) conseguir un mayor disfrute en el uso de los recursos (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.4), iv) alcanzar una mayor eficacia, economía, descentralización y máxima proximidad (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.9) y v) mejorar la eficacia en la gestión pública y en la atención a los usuarios (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.12).

En todo caso, la delegación no podrá servir de justificación exclusiva para que la Administración delegante se desembarace de una competencia deficiente o incómoda¹²⁹⁴. Así, se ha afirmado que la opción de la gestión pública de proximidad a través de Administraciones periféricas o Administraciones locales que actuaban por delegación de otra entidad territorial superior suponía una subsidiariedad con escasa autonomía¹²⁹⁵. En esta línea, se ha considerado que en las competencias delegadas no estamos ante el concepto de autonomía, sino ante una organización puesta al servicio de otro ente ordinamental superior¹²⁹⁶.

3.1.3. Elemento formal

La LBRL incluye diversos elementos que deberán concurrir en el proceso dirigido a delegar competencias. Además, la legislación autonómica de régimen local ha añadido algunos otros, como, por ejemplo, informes de órganos colegiados [*infra*, parte segunda, capítulo primero, 5.1.3.2. En idéntico sentido, la legislación sectorial: *infra*, parte segunda,

¹²⁹² R. Jiménez Asensio, “La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo”, págs. 283, 322 y 326, llega a decir que el objetivo último de la Ley 27/2013 es el de cumplir con este principio de sostenibilidad, hasta tal punto que el principio de autonomía local quedaría subordinado al principio de sostenibilidad.

¹²⁹³ Cit., F. Velasco Caballero, “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y sostenibilidad de la Autonomía Local”, págs. 45 y 46 y, este mismo autor, en “Reforma de la Administración Local: una nueva distribución territorial del poder”, pág. 94.

¹²⁹⁴ J. Domper Ferrando, “Las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente”, pág. 844. En esta línea, algún autor ha denunciado lo que denomina “abuso de la técnica de delegación de competencias”, ya que se sitúa a la Administración local en una posición de subordinación jerárquica respecto de la Administración delegante (E. Paricio, “Problemas y modelos de determinación de las competencias locales”, pág. 136).

¹²⁹⁵ Al respecto, véase a: F. Velasco Caballero, “Autonomía local y subsidiariedad de la reforma de los Estatutos de Autonomía”, pág. 142.

¹²⁹⁶ L. Ortega Álvarez, “La garantía institucional y las competencias locales”, pág. 360.

capítulo primero, 6.7]. Además, las asociaciones de municipios y provincias juegan un papel relevante (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 5.1.3.1 y 5.1.3.2).

3.1.3.1. Iniciación

La Ley de Bases no dice nada sobre la iniciación del procedimiento que concluirá con la delegación de competencias. Lo único que hace es atribuir la capacidad para efectuar propuestas y sugerencias al Gobierno sobre la delegación de competencias a favor de las Entidades locales a la Comisión Nacional de Administración Local [art. 118.1 B) a)].

Por el contrario, el TRRL resulta algo más preciso y contempla expresamente que a “petición de las Entidades Locales interesadas, el Gobierno o el Consejo de Gobierno de las Comunidades autónomas podrán delegar en aquéllas la realización de funciones, obras o servicios” (art. 68.1).

3.1.3.2. Consulta e informe a la Comunidad autónoma

La delegación, hasta la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, requería “la previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma” (redacción inicial del art. 27.3 LBRL). Atendiendo a las previsiones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, estábamos ante un informe preceptivo y no vinculante (arts. 82.1 y 83.1 de la Ley 30/1992. En idéntico sentido, arts. 79.1 y 80.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre). No obstante, esta participación autonómica se producía en delegaciones de competencias estatales que se realizasen voluntariamente, excluyéndose la intervención autonómica en las delegaciones forzosas.

Este requisito tenía su origen en uno de los primeros pronunciamientos de nuestro Alto Tribunal, el cual, había defendido dar a las Comunidades autónomas “algún género de intervención en el procedimiento” de delegación de competencias estatales a los municipios¹²⁹⁷. Pues bien, este mismo Tribunal se volvió a pronunciar sobre este extremo, señalando que esa “intervención de las Comunidades Autónomas se configura, pues, más como una posibilidad deseable y aconsejable, que como una exigencia inexcusable”¹²⁹⁸.

La aprobación de la Ley 27/2013 ha supuesto la desaparición de este requisito; requisito que, como hemos visto, contaba con el beneplácito del Tribunal Constitucional.

3.1.3.3. Aceptación municipal de la delegación

Hasta la aprobación de la Ley 27/2013 se diferenciaba entre delegaciones voluntarias de competencias –únicas que actualmente serían admisibles¹²⁹⁹– y delegaciones forzosas de competencias¹³⁰⁰. Las primeras requerirían la aceptación de la Administración delegada y las segundas se realizan por ley y tendrían carácter excepcional¹³⁰¹. Estas leyes habrían de

¹²⁹⁷ STC 84/1982, de 23 de diciembre de 1982, F. J. 4º (RTC 1982/84).

¹²⁹⁸ STC 214/1989, de 21 de diciembre de 1989, F. J. 11º (RTC 1989/214).

¹²⁹⁹ De esta misma opinión es M. Cebrián Abellán, *El régimen local tras la reforma de la Ley de racionalización y sostenibilidad*, pág. 103.

¹³⁰⁰ El profesor Parada concluyó que las delegaciones forzosas eran falsas delegaciones [R. Parada Vázquez, *Derecho Administrativo*, Tomo II (Organización y empleo público), 20ª edición, Madrid, Marcial Pons, 2008, pág. 58, citado por J. A. Fuentetaja Pastor y C. Fernández Rodríguez, “Competencias y potestades de las entidades locales”, pág. 308] y, muy posiblemente, inconstitucionales por constituir una vulneración de la autonomía local (R. Parada Vázquez, *Derecho Administrativo*, Tomo II, págs. 57 y 204-205).

¹³⁰¹ La STC, de 21 de diciembre de 1989, recursos de inconstitucionalidad núms. 610, 613, 617 y 619/1985, F. J. 11º (RTC 1989/214), caracteriza a las delegaciones forzosas como una “excepción al sistema normal que requiere el acuerdo de aceptación del ente delegado”.

adoptarse para competencias concretas, no pudiéndose aprobar una “ley de regulación general de la imposición obligatoria de competencias delegadas”¹³⁰².

A día de hoy, la efectividad de la delegación requerirá “su aceptación por el Municipio interesado” (art. 27.5 LBRL)¹³⁰³, exigencia que también se recoge en la legislación sectorial (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.16).

La propia LBRL articula esta aceptación. De una parte, la aceptación de la delegación de competencias hecha por otras Administraciones públicas corresponderá al Pleno municipal [art. 22.2 g) LBRL]. En el caso de municipios de gran población, la regla es la misma, si bien se hace una precisión: que la aceptación de las delegaciones corresponde al Pleno, “salvo que por Ley se impongan obligatoriamente” [art. 123.1 j) LBRL]. De otra parte, la Ley de Bases señala que la aceptación de las delegaciones realizadas por otras Administraciones requiere que el acuerdo se adopte con “el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros” de la Corporación [art. 47.2 h) LBRL]. La norma básica, además de fijar el número de votos preciso para adoptar este acuerdo, reitera que no será necesaria esa aceptación cuando “por Ley se impongan obligatoriamente” [art. 47.2 h) LBRL]. Finalmente, hay que recordar que esta competencia plenaria no es susceptible de delegación (art. 22.4).

3.1.3.4. Formalización y contenido de la delegación

i) El primer aspecto que vamos a analizar es el de la formalización de la delegación. La LBRL se refiere a la disposición o el acuerdo de delegación (art. 7.3 LBRL y, con anterioridad a la Ley 27/2013, art. 27.1). A tenor de esta norma, la delegación se podrá instrumentalizar, bien en una disposición (a día de hoy, tras la Ley 27/2003, de 27 de diciembre, solamente será reglamentaria y ya no podrá ser legal), bien en un acto administrativo, bien en un convenio¹³⁰⁴.

ii) En cuanto al contenido de la delegación¹³⁰⁵, se tendrá que determinar “el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta,..., así como el control de eficiencia que se reserve

¹³⁰² STC 214/1989, de 21 de diciembre de 1989, F. J. 11º (RTC 1989/214) y L. Ortega Álvarez y F. Puerta Seguido, “Artículo 27”, pág. 741.

¹³⁰³ F. Velasco Caballero, “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, pág. 70, apunta que la necesaria aceptación municipal de la delegación introducida por la Ley 27/2013 ha supuesto una mejora en la situación jurídica de los municipios.

¹³⁰⁴ En este sentido, C. Calleja de Pablo, “Delegación de competencias en favor de las entidades locales y técnicas de control del ejercicio de las competencias delegadas”, págs. 216 y 233 y L. Morell Ocaña, en “La participación local en el desarrollo de competencias estatales y autonómicas”, págs. 11-13, y en *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, pág. 239. J. I. Morillo-Velarde Pérez, “Las competencias sobre servicios sociales en Andalucía tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, pág. 73, juzga que la delegación puede instrumentalizarse a través de un acto unilateral – reglamento- o a un convenio. En este sentido, E. Carbonell Porras, “Las diversas técnicas de atribución de competencias a los municipios”, pág. 73, concluye que “[c]on carácter general, la doctrina considera que debe ser una norma reglamentaria la que opere la delegación, pero no puede excluirse la delegación mediante un acto administrativo”. M. Bassols Coma, “La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general”, pág. 31, se inclina a favor del convenio, sin que se pueda excluir la vía de la disposición administrativa o acto general. También M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 386, contempla el convenio como medio para formalizar la delegación. Por el contrario, A. Gallego Anabitarte, “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y Derecho Positivo”, pág. 56 y J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, pág. 646, opinan que el acto de delegación competencial debe revestir forma normativa. Igualmente, J. L. Rivero Ysern, *Manual de Derecho Local*, pág. 211, incide en que se trata de una decisión normativa, pues supone una reordenación de atribuciones.

¹³⁰⁵ J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, pág. 646, califica este contenido de preceptivo.

la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne”¹³⁰⁶ (art. 27.1 LBRL). Además, otro precepto de la Ley 7/1985, distinto al que regula la delegación de competencias, hace hincapié a uno de estos contenidos: las técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia (art. 7.3 LBRL¹³⁰⁷). Esa acción de dirección y control encontraría su justificación en el hecho de que la Administración delegante sigue siendo la titular de la competencia delegada¹³⁰⁸. Dicho con otras palabras, si la Administración no puede renunciar a sus competencias (art. 12 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En idéntico sentido, art. 8 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), parece razonable que el delegante no puede desentenderse del normal desarrollo de la competencia delegada. En este sentido, si comparamos los controles que otras Administraciones pueden ejercer en relación con las competencias locales, se constata que este control es mucho más intenso en las competencias delegadas.

Siguiendo con el contenido de la delegación, nos vamos a fijar en los cambios introducidos por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. En primer lugar, la duración de la delegación “no podrá ser inferior a los cinco años” (art. 27.1)¹³⁰⁹. En segundo lugar, aparece una referencia expresa al control de eficiencia (arts. 7.3 y 27.1). En tercer lugar, nos detendremos en los “medios personales, materiales y económicos” que la Administración delegante asigne. La doctrina ha venido considerando que esta aportación de medios para el desempeño de la delegación tenía en la norma un carácter accesorio¹³¹⁰. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, ha introducido un nuevo apartado en el art. 27, apartado que hace hincapié en la necesidad de que la delegación vaya acompañada de una financiación (dotación presupuestaria) adecuada y suficiente (art. 27.6). De hecho, el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante facultará a la entidad local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquella (art. 27.6 y, por conexión, art. 57 bis). Hasta la reforma de la LBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, se contemplaba un único supuesto en el que habría que acompañar necesariamente una “dotación o el incremento de medios económicos para

¹³⁰⁶ L. Morell Ocaña, “La participación local en el desarrollo de competencias estatales y autonómicas”, págs. 35-46, estudia con detenimiento el traspaso de personal y de medios que tiene su origen en la delegación de competencias.

¹³⁰⁷ La inclusión de técnicas de dirección y control en las delegaciones de competencias tenía un carácter potestativo en la redacción originaria del art. 7.3 LBRL. Sin embargo, dicha inclusión es obligatoria tras la modificación del referido precepto llevada a cabo por la Ley 27/2013.

¹³⁰⁸ En el mismo sentido, L. Morell Ocaña, “La participación local en el desarrollo de competencias estatales y autonómicas”, pág. 34 y J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, págs. 646-647. Así, L. Morell Ocaña, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, pág. 236, justifica los poderes de vigilancia de la Administración titular de la competencia en que no puede producirse una “abdicación plena de la responsabilidad que el ordenamiento le confirió al entregarle dicha titularidad”.

¹³⁰⁹ L. Mellado Ruiz, *Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?*, pág. 161 y F. Velasco Caballero, “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y sostenibilidad de la Autonomía Local”, pág. 45, entienden que lo que se busca fijando este plazo legal mínimo es el de dotar de estabilidad a la delegación. En este sentido, F. Velasco Caballero, “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, pág. 70, apunta que la previsión expresa de un plazo mínimo ha supuesto una mejora en la situación jurídica de los municipios. Además, L. Mellado Ruiz, “Consecuencias derivadas de la supresión del principio de mayor proximidad”, pág. 506, entiende que este plazo “solo será aplicable a la delegación de competencias estatales”.

¹³¹⁰ En esta línea: L. Morell Ocaña, “La participación local en el desarrollo de competencias estatales y autonómicas”, pág. 35; L. Ortega Álvarez y F. Puerta Seguido, “Artículo 27”, pág. 742; F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, *Las competencias de las Corporaciones locales*, pág. 82 y F. Sosa Wagner, “Aproximación básica a las competencias de las entidades locales”, pág. 27.

desempeñarlos”, que era el de la imposición obligatoria, por ley, de la delegación de competencias (art. 27.3 LBRL, en su redacción originaria), esto es, en las delegaciones forzosas (véase un ejemplo en la disposición final quinta LBRL).

iii) La legislación autonómica de régimen local, como resaltaremos más adelante, incluye diversas singularidades sobre el contenido de la delegación [*infra*, parte segunda, capítulo primero, 5.1.3.4 ii)], como la valoración del coste efectivo de los servicios delegados, el procedimiento de revisión de esa valoración o la fijación de niveles de rendimiento.

3.2. El ejercicio de las competencias delegadas

Las competencias delegadas se ejercen, como no podía ser de otra manera, por la Administración delegada y lo hace bajo su propia responsabilidad¹³¹¹. La norma básica se fija en dos aspectos. Por un lado, en el régimen legal o Derecho aplicable a la competencia delegada y, por otra parte, en los medios de dirección y control que corresponde a la Administración delegante.

i) Las competencias atribuidas por delegación se ejercen en los términos establecidos en la delegación (art. 7.3 LBRL). Por tanto, la clave de este ejercicio va estar en el instrumento en el que se formalice la delegación. Asimismo, las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades autónomas correspondientes (art. 27.8 LBRL¹³¹²).

ii) La LBRL presta una especial atención a las “técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia” (art. 7.3 LBRL y, por conexión, art. 27.1)¹³¹³. En este sentido, la delegación de competencias debe determinar, como ya anticipamos, “el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante” (art. 27. 1 LBRL). Por consiguiente, la Administración delegante podrá ejercer sobre los servicios delegados las funciones de dirección y control que expresamente se haya reservado en la delegación (art. 7.3 LBRL) y, por tanto, no podrá ejercitar los controles que, aunque estén enumerados en la LBRL, no se los haya reservado al hacerse la delegación¹³¹⁴.

Antes de continuar, nos interesa subrayar un dato: la existencia de estas técnicas de dirección y control en las delegaciones de competencias ya no tiene una naturaleza facultativa,

¹³¹¹ En este mismo sentido, F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, *Las competencias de las Corporaciones locales*, pág. 86. Como bien apunta J. J. Lavilla Rubira, Voz “Delegación”, pág. 1.964, los actos del delegado se le imputan a éste y no al delegante.

¹³¹² Sobre esta previsión, véase los comentarios de L. Ortega Álvarez y F. Puerta Seguido, “Artículo 27”, págs. 742-744. Hay que destacar que ha desaparecido toda referencia al ejercicio de las competencias delegadas con arreglo a “la reglamentación aprobada por la entidad local delegante” (antiguo apartado cuarto del art. 27).

¹³¹³ J. L. Rivero Ysern, “Artículo 62”, pág. 1.491, admite, con límites, un “poder de dirección política” en el caso de competencias delegadas. Por otro lado, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, introduce el control de eficiencia.

¹³¹⁴ Así parece desprenderse, por ejemplo, de la STC 9/1985, de 28 de enero de 1985, conflicto positivo de competencias núm. 342/1982, de 28 de enero, F. J. 3º (RTC 1985/9). Hay que aclarar, no obstante, que esta Sentencia se refiere a una delegación entre el Estado y una Comunidad autónoma, esto es, no existe un municipio al que se le haya delegado una competencia, si bien considero que la idea que defiende el Tribunal se puede extender a los municipios que ejerciten competencias delegadas.

dicho de otra manera, la inclusión de técnicas de dirección y control en la delegación es obligatoria (art. 7.3 LBRL)¹³¹⁵.

Llegados a este punto, hay que señalar que la LBRL recoge expresamente cuatro mecanismos de control y dirección¹³¹⁶ que la Administración delegante podrá emplear (art. 27.4) y que son:

- Dictar instrucciones técnicas de carácter general¹³¹⁷.
- Recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal.
- Enviar comisionados.
- Formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas¹³¹⁸.

Este conjunto de instrumentos que enumera la LBRL no constituye una lista cerrada o un caso de *numerus clausus*, es decir, la Ley básica los menciona, sin una pretensión exhaustiva¹³¹⁹. En este sentido, la legislación autonómica de régimen local y la legislación sectorial aporta ejemplos de otras técnicas de control y dirección, como programas de acción [*infra*, parte segunda, capítulo primero, 5.1.2 ii)], o el ejercicio de las competencias delegadas con arreglo las instrucciones, pautas y criterios que se dicten (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.2), a los objetivos fijados en la planificación autonómica (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.10) o a las directrices y criterios que deben establecerse para garantizar que el ejercicio de las competencias delegadas se adecuen a los principios de igualdad y objetividad (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.12).

Junto a estas técnicas, puede hablarse de otros dos medios para hacer efectivo ese control. En primer lugar, estaría el hecho de que los actos dictados por el municipio en el ejercicio de la competencia delegada “podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante” (art. 27.4 LBRL)¹³²⁰. Lo ordinario en la delegación de

¹³¹⁵ M. Garcés Sanagustín, “De la transferencia, delegación y encomienda de gestión de competencias de la Comunidad Autónoma a las entidades locales”, págs. 146-147 y F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, *Las competencias de las Corporaciones locales*, pág. 86.

¹³¹⁶ Un estudio bastante completo sobre el contenido de las técnicas de control en F. Lliset Borrell, *Manual de Derecho Local*, págs. 348-349.

¹³¹⁷ En nuestra opinión, las instrucciones específicas no parece que tuvieran cabida en una delegación de competencias. En este sentido, J. L. Rivero Ysern, “La cooperación interadministrativa local”, pág. 63, considera que el art. 27 LBRL no permite órdenes singulares.

¹³¹⁸ J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, pág. 647, distingue entre técnicas de dirección y mecanismos de control. El citado autor (M. Garcés Sanagustín, “De la transferencia, delegación y encomienda de gestión de competencias de la Comunidad Autónoma a las entidades locales”, pág. 146, se aproxima, en cierto modo, al profesor Santamaría) considera como técnicas de dirección estos cuatro mecanismos.

¹³¹⁹ E. Carbonell Porras, “Las diversas técnicas de atribución de competencias a los municipios”, pág. 74 y J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, pág. 647.

¹³²⁰ Diversos autores (M. Garcés Sanagustín, “De la transferencia, delegación y encomienda de gestión de competencias de la Comunidad Autónoma a las entidades locales”, págs. 146-147; M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 386 y J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, pág. 647) hablan de recurso impropio (recurso de alzada impropio o recurso jerárquico impropio). Por otro lado, la STC, 4/1981, de 2 de febrero de 1981, recurso de inconstitucionalidad núm. 186/1980, F. J. 12º, apartado H (RTC 1981/4), admite la existencia de este tipo de recursos, de controles sobre la actividad de las entidades locales y se trata de controles de la Administración supralocal en la ejecución, por las entidades locales, de competencias delegadas [en este mismo sentido, F. Velasco Caballero, “Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los Estatutos de Autonomía”, pág. 134 (nota 45)].

competencias es que el ente delegado conozca de los recursos administrativos frente a los actos dictados en ejercicio de la delegación¹³²¹. Por tanto, si se admite que la Administración delegante conozca de esos recursos, debe considerarse que la intervención del ente delegante es un mecanismo de control. De esta manera, los efectos de los actos dictados por el municipio en el ejercicio de la competencia delegada se le imputan a él (existe alguna excepción en la legislación sectorial: véase *infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.16: Asimismo, la legislación sectorial prevé la responsabilidad patrimonial solidaria por las lesiones derivadas de los actos dictados por delegación: *infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.16), como resulta del hecho de que el delegante sólo podrá conocer de ellos en vía de recurso¹³²². En segundo lugar, existiría lo que podría considerarse como un control extraordinario. Nos referimos a la reacción de la Administración delegante ante el “incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, o inobservancia de los requerimientos formulados”. Esto es, en el caso en que fracasen los instrumentos de control que la delegación haya reconocido a la Administración delegante, ésta podrá “revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio” (art. 27.4 LBRL).

Por otro lado, conviene hacer alguna reflexión sobre la previsión de controles de oportunidad. Esta previsión se ajusta a la Carta Europea de Autonomía Local, la cual admite este tipo de control “ejercido por autoridades de nivel superior, respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las Entidades Locales” (art. 8.2). No obstante, los controles de oportunidad “genéricos” no serían posibles¹³²³. Sobre esta misma cuestión, hay que terminar diciendo que en los países de nuestro entorno se admite el uso de controles de oportunidad cuando se trate de competencias delegadas en las entidades locales¹³²⁴.

A lo dicho hasta el momento, hay que sumar una circunstancia que aparece en el TRRL. Junto a las facultades de dirección y fiscalización, la Administración delegante (se alude expresamente a la Administración del Estado y de la Comunidad autónoma) podrá reservarse potestades decisorias. A tales efectos deberán apreciarse las circunstancias de cada caso, especialmente la trascendencia de las funciones delegadas y los medios con que cuente el municipio (art. 68.2).

iii) En todo caso, el hecho de que a la Administración delegante pueda usar, en los términos de la delegación, los mecanismos de dirección y control ya enunciados, no debería ser óbice para que esa Administración tenga que respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local –tal como se preveía por el art. 7.3 LBRL antes de su modificación por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre-; potestad que, con carácter general, está prevista en el art. 4.1 a) LBRL. Esta potestad implica la capacidad de los municipios para decidir cuál es la estructura organizativa que desea adoptar para una eficaz realización de sus

¹³²¹ En este sentido parece ir la STC 9/1985, de 28 de enero de 1985, conflicto positivo de competencias, núm. 342/1982, de 28 de enero, F. J. 3º (RTC 1985/9).

¹³²² *Cit.*, J. J. Lavilla Rubira, Voz “Delegación”, pág. 1.968.

¹³²³ “Se opone a la Constitución un control de oportunidad genérico” [STC 4/1981, de 2 de febrero de 1981, F. J. 7º (RTC 1981/4)]. Esta resolución aborda, entre otras cuestiones, un supuesto concreto de control sobre competencias delegadas que declara inconstitucional, que permitía a los Gobernadores Civiles sancionar a los Alcaldes por falta de celo en el ejercicio de competencias estatales delegadas. Esta posibilidad suponía negar el carácter representativo de los Alcaldes, así como otorgar un amplio margen de apreciación a los Gobernadores (F. J. 10º).

¹³²⁴ Así lo ponen de manifiesto: A. de Marcos Fernández, “Estudios comparados. Relaciones interadministrativas: control o tutela sobre el ejercicio de competencias por parte de los entes locales”, págs. 670, 676 y 680 y J. M. Rodríguez de Santiago (coord.) *et alii*, “Informes nacionales. Alemania”, pág. 92.

funciones, pudiendo crear, extinguir y modificar órganos administrativos, ordenarlos jerárquicamente, determinar sus concretas funciones y sus normas de funcionamiento¹³²⁵.

Es más, la propia Carta Europea de Autonomía Local prevé que “[e]n caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, las Entidades Locales deben disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales” (art. 4.5). Así pues, la Carta busca convertir a la potestad de autoorganización en un límite infranqueable, de tal manera que los controles que se reserve la Administración delegante tendrán que respetar la capacidad municipal de organizar la competencia delegada.

A ello hay que sumar que la competencia ejercida por delegación admite un cierto margen de decisión discrecional a la entidad local delegada¹³²⁶. En este sentido, deberá respetarse la capacidad de la Administración delegada para organizar el servicio público correspondiente, pudiendo el municipio formular una política propia para el ejercicio de la competencia¹³²⁷.

3.3. La finalización de la delegación

i) La delegación, como ya dijimos, tendrá que indicar la duración de la misma. La duración, al menos así lo entendemos, puede determinarse de diversas maneras: fijando el “dies a quo” y el “dies ad quem”, supeditando la delegación a alguna circunstancia, etc. En este sentido, podemos afirmar que la delegación terminará cuando se alcance la fecha o se produzcan las circunstancias que se hicieran constar. Además, la delegación puede finalizar por la voluntad de alguna de las partes o de mutuo acuerdo. No obstante, alguna norma autonómica contempla que la duración de la delegación pueda ser indefinida (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 5.1.3.4 ii)).

ii) La Administración delegante, ante el incumplimiento de las directrices, la denegación de las informaciones solicitadas o la inobservancia de los requerimientos formulados, podrá revocar la delegación¹³²⁸ o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del municipio (art. 27.4 LBRL). En todo caso, la delegación incluirá las causas de revocación (art. 27.7). La posibilidad de revocar está en plena sintonía con el propio concepto de delegación; ya que lo contrario supondría que la Administración delegante renuncia totalmente a una competencia propia¹³²⁹.

¹³²⁵ Cit. E. Carbonell Porras, Voz “Órgano administrativo”, pág. 1.790 y M. Vilalta Reixach, “Nuevas formas de cooperación territorial: las organizaciones asociativas de entes locales”, págs. 304-305. Asimismo, resulta de interés el trabajo de L. Parejo Alfonso, “La potestad de autoorganización de la Administración Local”, *in totum*.

¹³²⁶ L. Ortega Álvarez y F. Puerta Seguido, “Artículo 27”, pág. 739.

¹³²⁷ En este sentido, L. Parejo Alfonso, “Las relaciones interadministrativas en el Régimen Local”, pág. 189 y, en menor medida, este mismo autor, en “La autonomía local en la Constitución Española”, págs. 167, 185 y 187. M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, pág. 386, afirma que, aunque los municipios mantengan cierto margen de decisión propia, el ente delegado no está situado en una relación de autonomía, sino en una situación de subordinación.

¹³²⁸ Por ejemplo, la Administración autonómica catalana ha revocado la delegación de competencias sancionadoras en materia de actividades recreativas y establecimientos públicos que había realizado a favor de varios municipios (Resoluciones INT/3380, 3381 y 3382/2006, de 3 de octubre, publicadas en el DOGC, de 30 de octubre y Resoluciones INT/2376, 2378 y 2379/2006, de 3 de agosto, publicadas en el DOGC, de 11 de agosto).

¹³²⁹ E. García de Enterría, “La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico”, pág. 86, destaca en relación con las delegaciones de competencias del Estado a las Comunidades

iii) También puede ocurrir que la delegación concluya por voluntad del municipio “receptor” de la competencia. Si la delegación requiere la aceptación del municipio, no debe existir ningún inconveniente en admitir la posibilidad de que pueda renunciar a esa delegación que previamente había aceptado¹³³⁰. Precisamente, una de las novedades que ha introducido la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, es que la delegación incluirá las causas de renuncia de la delegación (art. 27.7). De hecho, la norma recoge algunos supuestos que podrán dar lugar a esa renuncia, como es el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante (art. 27.7). En todo caso, el acuerdo de la renuncia se adoptará por el Pleno municipal (art. 27.7).

4. La delegación de competencias en los estatutos de autonomía¹³³¹

La mayoría de los Estatutos reconocen que se podrán delegar competencias a los entes locales¹³³², o, de forma expresa, a los municipios¹³³³. La delegaciones a los municipios se podrán realizar a favor de uno o de varios de ellos (arts. 24.6 del Estatuto asturiano y arts. 18.3 y 23.6 del Estatuto murciano).

Estas delegaciones las podrán realizar las Comunidades autónomas¹³³⁴ u otra u otras Administraciones, como el Estado o las Administraciones provinciales [art. 75.5 del Estatuto balear (Ley Orgánica 1/2007)].

Algunos Estatutos prestan una especial atención a algún detalle concreto, como puede ser la i) suficiencia de recursos, ii) las funciones a delegar, iii) la regulación y la autorización de la delegación, iv) los mecanismos de control y v) los principios que deberán estar presentes en el ejercicio de las competencias delegadas. En estos aspectos nos centraremos a partir de ahora.

i) Algunos Estatutos se refieren a los medios que se deberán traspasar al tiempo de efectuarse la delegación. Los Estatutos de Andalucía y de La Rioja se limitan a indicar que la delegación deberá llevar aparejada una transferencia de medios (art. 33.3 del Estatuto riojano), aludiéndose en algún caso a la “necesaria suficiencia financiera” (art. 93.1 del Estatuto

autónomas que la delegación es un acto esencialmente revocable, ya que lo contrario, supondría “una enajenación, que la Constitución no consiente”.

¹³³⁰ En idéntico sentido, J. J. Lavilla Rubira, Voz “Delegación”, pág. 1.967 y L. Ortega Álvarez y F. Puerta Seguido, “Artículo 27”, pág. 742. L. Morell Ocaña, “La participación local en el desarrollo de competencias estatales y autonómicas”, pág. 35, analiza las razones que pueden motivar que el municipio renuncie a las competencias que previamente le fueron delegadas y que aceptó libremente.

¹³³¹ Sobre esta cuestión, véase los trabajos de A. Embid Irujo, “Las delegaciones competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas en los entes locales. Planteamientos estructurales y realidad normativa” y de A. Gallego Anabitarte, “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y Derecho Positivo”, págs. 82-85.

¹³³² Art. 59.3 del Estatuto extremeño (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero) y art. 33 del Estatuto riojano (Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio).

¹³³³ Art. 93, punto 1 y 2, del Estatuto andaluz (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo); art. 24.6 del Estatuto asturiano (Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre); art. 22, apartado 3, del Estatuto canario (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto); art. 37 del Estatuto cántabro (Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre); art. 41 del Estatuto gallego (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril); art. 38 del Estatuto madrileño (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero); arts. 18.3 y 23.6 del Estatuto murciano (Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio) y art. 64.2 del Estatuto valenciano (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio).

¹³³⁴ Art. 24.6 del Estatuto asturiano; art. 22.3 del Estatuto canario; art. 41 del Estatuto gallego; art. 38 del Estatuto madrileño y art. 33.3 del Estatuto riojano.

andaluz). Algo más expresivo es el Estatuto balear, conforme al cual, la delegación deberá ir acompañada “de los medios económicos, personales y materiales adecuados y suficientes” (art. 75.5 del Estatuto balear). Los Estatutos catalán y extremeño dan una gran importancia a que la delegación vaya acompañada de los recursos suplementarios necesarios para hacer frente a esa delegación. A tales efectos, serán precisos medios financieros (debiéndose tener en cuenta la financiación del coste total y efectivo de los servicios), materiales y personales que resulten precisos para garantizar la suficiencia en la prestación de los servicios públicos descentralizados. La suficiencia de recursos se llega a considerar en el Estatuto catalán como una condición necesaria para que la delegación entre en vigor [art. 219.3 del Estatuto catalán (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) y 59.3 del Estatuto extremeño]. Por el contrario, el Estatuto valenciano parece ir en una línea muy distinta, ya que subraya que se podrán delegar competencias en los ayuntamientos “que, por sus medios, puedan asumirlas” (art. 64. 2 del Estatuto valenciano). Esto es, parece que esta norma está pensando en delegaciones a favor de quienes dispongan de medios para ejercitar la competencia delegada, pero no en que la delegación vaya acompañada de medios económicos, personales y materiales. Esta conclusión choca con el propio espíritu del Estatuto, el cual, comienza la regulación de la delegación, afirmando que “[l]es Corts impulsarán la autonomía local” (art. 64.2 del Estatuto valenciano). Se nos antoja difícil impulsar esa autonomía si las competencias delegadas no llevan aparejadas los medios necesarios.

ii) En cuanto al elemento objetivo, los Estatutos dan alguna pista. Algunos Estatutos son bastante difusos y se limitan a aludir a funciones (art. 38 del Estatuto madrileño) y a facultades correspondientes a materias que sean de competencia de la Administración delegante (art. 59.3 del Estatuto extremeño y art. 33.3 del Estatuto riojano). En otros se afirma que podrán delegarse funciones (competencias) administrativas¹³³⁵ o ejecutivas¹³³⁶. Finalmente, el Estatuto andaluz indica que las competencias autonómicas que se deleguen en los municipios deberán estar referidas sustancialmente a la prestación o ejercicio de las políticas propias de estos últimos (art. 93.2).

iii) La ley va a jugar un papel importante. Unas veces se exige que la delegación se regule por ley (art. 93.1 del Estatuto andaluz; art. 24.6 del Estatuto asturiano y arts. 18.3 y 23.6 del Estatuto murciano) y otras veces se requiere una ley para autorizar o aprobar la delegación de competencias¹³³⁷.

iv) Algunos Estatutos se fijan en las facultades de dirección y control. Así, en el Estatuto de Castilla y León, en el de Extremadura y en el de la Rioja, se pone el acento en que la norma que realice la delegación podrá reservar distintas formas de dirección y control a la Administración delegante –en este caso, la Comunidad– (art. 50.2 del Estatuto castellano-leonés; art. 59.3 del Estatuto extremeño y art. 33.3 del riojano). Igualmente, el Estatuto andaluz señala que la Comunidad autónoma seguirá manteniendo, cuando se considere conveniente, las facultades de ordenación, planificación y coordinación generales (art. 93, apartados 1 y 2). En Cantabria y en Madrid, la ley por la que se autorice la delegación fijará las oportunas formas de control y coordinación (art. 37 del Estatuto cántabro y art. 38 del

¹³³⁵ Art. 24.6 del Estatuto asturiano; art. 22.3 del Estatuto canario; art. 37 del Estatuto cántabro; art. 41 del Estatuto gallego y art. 23.6 del Estatuto murciano.

¹³³⁶ Art. 50.2 del Estatuto de Castilla y León –Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre– (“la gestión de materias de su competencia, el desempeño de sus funciones y la prestación de servicios”) y art. 64.2 del Estatuto valenciano (“ejecución de las funciones y competencias”).

¹³³⁷ Art. 50.6 del Estatuto balear; art. 37 del Estatuto cántabro; art. 59.3 del Estatuto extremeño; art. 38 del Estatuto madrileño y art. 33.3 del Estatuto riojano.

Estatuto madrileño). Sólo uno de estos Estatutos alude a que la delegación de competencias no podrá imposibilitar que los municipios puedan desarrollar políticas propias.

v) Los Estatutos fijan algunos principios que deberán presidir esa delegación de competencias a favor de los municipios, como los principios de legalidad, responsabilidad, transparencia y lealtad institucional (art. 93.1 del Estatuto andaluz), de eficacia en la prestación de los servicios (art. 64.2 del Estatuto valenciano) y de coordinación (art. 93.1 del Estatuto andaluz y art. 64.2 del Estatuto valenciano).

5. La delegación de competencias en la legislación autonómica reguladora del régimen local

En el presente epígrafe no pretendemos hacer un análisis pormenorizado de la regulación que contienen las leyes autonómicas sobre régimen local. Todo lo contrario, nuestro propósito es el de ceñirnos a aquellos aspectos en que estas leyes establezcan una regulación distinta a la que se establece en la LBRL y que ya hemos comentado.

5.1. Elementos subjetivo, objetivo y formal

5.1.1. Elemento subjetivo

i) Por lo general, las leyes autonómicas reconocen como Administración delegante a la Comunidad autónoma. No obstante, se admite que los entes delegantes puedan ser también otras entidades locales (art. 58 de la Ley balear 20/2006, de 15 de diciembre y art. 10.2 de la Ley canaria 7/2015, de 1 de abril), que normalmente serán las provincias (el art. 58 de la Ley balear alude expresamente a los consejos y el art. 10.2 de la Ley canaria a los cabildos). Además, no faltan referencias a otras Administraciones delegantes, como, por ejemplo, el Estado (art. 10.2 de la Ley canaria).

Al igual, que ocurre con la norma básica (*supra*, parte segunda, capítulo primero, 3.1.1. En idéntico sentido, la legislación sectorial: *infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.12) se reitera la idea de voluntariedad de la delegación, subrayándose el carácter potestativo de la misma. Así, la Administración titular de la competencia “podrá” o “puede” delegar el ejercicio de una competencia¹³³⁸, lo que comportará el ejercicio de las potestades inherentes a esa competencia (art. 19.1 de la Ley andaluza 5/2010 y art. 69 de la Ley castellano-manchega 3/1991, de 14 de marzo)¹³³⁹.

¹³³⁸ Art. 19.1 de la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio; art. 96.2 de la Ley aragonesa 7/1999, de 9 de abril (sobre la delegación de competencias en esta Ley, véase: M. Garcés Sanagustín, “De la transferencia, delegación y encomienda de gestión de competencias de la Comunidad Autónoma a las entidades locales”, págs. 145-147) y art. 137.1 del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril.

¹³³⁹ S. Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo III, pág. 359, incide en el carácter facultativo de la delegación de competencias para el delegante. Asimismo, J. L. de la Vallina Velarde, “La competencia administrativa y su ejercicio delegado”, pág. 31, considera que la delegación se realiza por razones de oportunidad, libremente apreciadas por el delegante. Este carácter potestativo de la delegación está muy presente en las que se llevan a cabo entre el Estado y las Comunidades autónomas. De acuerdo con el art. 150.2 CE, el “Estado podrá” transferir o delegar competencias (al respecto, T.-R. Fernández, “El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, pág. 26).

Por último, hay que señalar que algunas leyes encuadran la delegación de competencias entre las técnicas de colaboración¹³⁴⁰ y cooperación [art. 195 i) de la Ley gallega 5/1997, de 2 de julio y art. 98 i) de la Ley riojana 1/2003]. Es decir, las delegaciones de competencias de la Administración autonómica a un municipio, según algunas leyes autonómicas de régimen local, sería una relación interadministrativa.

ii) Las leyes autonómicas regulan las delegaciones de competencias a favor de los municipios.

Comenzamos indicando que algunas leyes distinguen entre delegaciones generales y especiales. Las delegaciones generales serían aquellas de las que todos los municipios pueden beneficiarse (art. 139.2 de la Ley madrileña 2/2003, de 11 de marzo), llegándose a considerar que las delegaciones generales son la regla general (art. 137.2 del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003). No obstante, las delegaciones podrán ser específicas, entendiéndose como tales aquellas que tengan por destinatarios a “uno o diversos entes por motivos de capacidad económica y de gestión, por el número de habitantes, por la naturaleza o las características del servicio o si concurren otras circunstancias objetivas que lo justifican” (art. 137.2 del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003).

En este orden de cosas, las leyes autonómicas llegan a concretar los municipios que pueden ejercer competencias delegadas. En primer lugar, por tramos de población (art. 139.2 de la Ley madrileña 2/2003 y art. 10.1 de la Ley madrileña 3/2003, de 11 de marzo¹³⁴¹) o a favor de los municipios que superen una determinada población: i) más de 5.000 habitantes [art. 84.1 b) de la Ley castellano leonesa 1/1998, de 4 de junio¹³⁴²], ii) más de 10.000 habitantes (art. 68.1 de la Ley castellano-manchega 3/1991) o iii) más de cincuenta mil habitantes o municipios turísticos que alcancen esta población al sumar la media ponderada anual de población turística (art. 70.2 del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003). En segundo lugar, los municipios que presenten determinadas circunstancias: i) municipios capitales de provincias y los municipios que sean cabeceras supracomarcas o comarcas [art. 97.1 a) de la Ley aragonesa 7/1999] o Madrid, como capital del Estado (art. 139.3 de la Ley madrileña 2/2003), ii) municipios que, por sus medios, puedan ejercer las competencias delegadas, asegurando la debida coordinación y eficacia en la prestación de los servicios (art. 146.1 de la Ley valenciana 8/2010, de 23 de junio), de medios técnicos suficientes y capacidad de gestión (art. 174.2 de la Ley gallega 5/1997) o que, sin superar a población requerida para asumir

¹³⁴⁰ A. Menéndez Rexach, “La cooperación ¿un concepto jurídico?”, pág. 37, encuadra la delegación de competencias entre las modalidades de colaboración en el ejercicio de competencias.

¹³⁴¹ En relación con estas dos leyes, resulta de obligada lectura el trabajo de A. Galán Galán, “La descentralización de competencias autonómicas y el Pacto Local”.

¹³⁴² Actualmente se encuentra en marcha el llamado “Acuerdo de Pacto Local de Castilla y León”, suscrito el 3 de noviembre de 2005. A grandes rasgos se distingue, a nivel municipal, entre delegaciones a municipios de 5.001 a 20.000 habitantes y a municipios de más de 20.000 habitantes. No se plantea traspaso de medios materiales, ni de personas. Por contra, si habrá una compensación económica a través de un fondo (Fondo de Apoyo Municipal y Provincial). La delegación se concibe como voluntaria. Con más detalle se puede leer el citado Acuerdo, especialmente, págs. 36-38 y, entre la doctrina, a L. A. Ballesteros Moffa, “La cooperación institucional”, págs. 119-122; S. A. Bello Paredes, “La cooperación económica”, *in totum*; M. Hernando Rydings, “El régimen local en la reforma estatutaria de Castilla y León”, págs. 219-222 e I. Sanz Rubiales, “Refuerzo competencial”, *in totum*, especialmente, las págs. 70-72.

competencias delegadas, cuenten con una capacidad de gestión suficiente que garantice la eficacia en la prestación del servicio que se delegue¹³⁴³.

Por tanto, no se busca con las delegaciones ninguna uniformidad. A diferencia de lo que sucede con los municipios, algunas leyes prevé que la delegación de competencias a favor de las diputaciones provinciales deberá realizarse conjuntamente a todas ellas (art. 85 de la Ley castellano leonesa 1/1998). Sin embargo, otras normas declaran que la delegación no podrá suponer un trato discriminatorio entre los diferentes municipios (art. 174.2 de la Ley gallega 5/1997, de 22 de julio). Además, para hacer efectiva la delegación se deberá de tener en cuenta que las entidades locales destinatarias reúnan las mismas circunstancias objetivas y puedan asumir el ejercicio de las competencias delegadas en condiciones de igualdad (art. 172.3 de la misma Ley).

Cambiando de cuestión, estas leyes contemplan tanto la posibilidad de que los municipios puedan ejercer competencias previamente delegadas, como que puedan subdelegar competencias. En este sentido, la Administración local que ejerce competencias autonómicas por delegación (mancomunidad de interés comarcal o comarca) podrá delegar éstas en municipios cabecera de comarca (art. 98.2 de la Ley aragonesa 7/1999).

Otro aspecto en el que se fijan las leyes autonómicas es el de la subdelegación por parte de los municipios de las competencias delegadas. No faltan supuestos en los que se prohíbe la subdelegación (art. 98.1 de la Ley aragonesa 7/1999; art. 61.2 de la Ley balear 20/2006 y art. 91.2 de la Ley castellano leonesa 1/1998). Por el contrario, en la Comunidad de Madrid, los municipios que recibieron competencias delegadas podrán a su vez delegarlas en otros entes locales de los que formen parte esos municipios (art. 140 de la Ley madrileña 2/2003). No obstante, el municipio no tendrá plena libertad para subdelegar, ya que esa subdelegación estará supeditada a que la misma esté prevista de forma expresa en el Decreto de delegación (art. 140).

5.1.2. Elemento objetivo o material

i) La delegación se centra en el ejercicio de competencias o funciones (art. 96.2 de la Ley aragonesa 7/1999; art. 10.2 de la Ley canaria 7/2015 y art. 91.1 de la Ley castellano leonesa 1/1998) de otras Administraciones, sin que, por tanto, la delegación afecte o altere la titularidad de la competencia¹³⁴⁴, que la conserva la Administración delegante (art. 10.2 de la Ley canaria 7/2015). Es decir, en ningún caso, la delegación podrá suponer una cesión de la titularidad (art. 8.3 de la Ley gallega 5/1997).

Dicho esto, hay que incidir en que las normas autonómicas son algo más explícitas en la delimitación del objeto susceptible de delegación¹³⁴⁵ que la norma básica. En primer lugar, nos detendremos en las leyes aragonesa, catalana y valenciana que contienen una regulación muy parecida. La delegación podrá ir referida a una competencia en su totalidad, a determinados aspectos funcionales, al ejercicio de potestades administrativas concretas y

¹³⁴³ Art. 68.2 de la Ley castellano-manchega 3/1991, de 14 de marzo; art. 84.1 c) de la Ley castellano leonesa 1/1998, de 4 de junio –esta norma incluye algunos otros condicionantes– y art. 70.2 del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003.

¹³⁴⁴ Art. 19.1 de la Ley andaluza 5/2010; art. 91.1 de la Ley castellano leonesa 1/1998; art. 69 de la Ley castellano-manchega 3/1991; art. 138.1 del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003 y art. 172.2 de la Ley gallega 5/1997 –la entidad local no asumirá la competencia delegada–.

¹³⁴⁵ M. Garcés Sanagustín, “De la transferencia, delegación y encomienda de gestión de competencias de la Comunidad Autónoma a las entidades locales”, pág. 146, hace un breve resumen de las leyes sectoriales que, con anterioridad a la Ley 7/1999, permitían delegar aspectos funcionales en los municipios.

específicas o al establecimiento y prestación de un determinado servicio a los ciudadanos (art. 100.1 de la Ley aragonesa 7/1999 y art. 146.4 de la Ley valenciana 8/2010). En particular, podrá delegarse el ejercicio de competencias relacionadas con la intervención administrativa en la actividad de los particulares (autorizaciones, licencias, etc.) que no tengan incidencia supraterritorial o con el ejercicio de la potestad sancionadora en ámbitos como la tutela de intereses competencia de la Comunidad autónoma, pero de trascendencia exclusivamente local (art. 100.3 de la Ley aragonesa 7/1999) o las actividades recreativas y establecimientos públicos o la tenencia de perros considerados potencialmente peligrosos (art. 70, apartados 2 y 3, del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril).

En segundo lugar, vamos a ver la Ley murciana que es otra norma que desarrolla con mucho detalle este elemento objetivo. La delegación podrá abarcar funciones ejecutivas y de gestión y podrá, asimismo, comprender funciones reglamentarias cuando esa facultad corresponda a la Comunidad autónoma como propia o exclusiva (art. 11.1 de la Ley murciana 7/1983). A partir de esta premisa, la norma murciana determina que se puede delegar con ciertos condicionantes y que no se podrá delegar. Primero, las competencias que hayan sido atribuidas a la Comunidad autónoma por el Estado en virtud de una ley orgánica de delegación, tan sólo podrá ser delegada a los entes locales cuando así lo prevea expresamente la ley estatal de delegación (art. 14 de la Ley murciana 7/1983). También se condiciona la posible delegación que efectúe la Administración autonómica a favor de los municipios, cuando la delegación tenga por objeto la ejecución de obras de su competencia (art. 16 de la Ley murciana 7/1983). En este sentido, la contratación se regirá por el ordenamiento local, la recepción de la obra corresponderá efectuarla al municipio en nombre de la Comunidad autónoma y, finalmente, la Administración regional ostenta la facultad de comprobación [art. 16, letras a), b) y c), de la Ley murciana 7/1983]. Segundo, en ningún caso podrá ser objeto de delegación los actos de control y fiscalización que corresponda ejercer a la Comunidad autónoma (art. 14 de la Ley murciana 7/1983).

En tercer lugar, la norma madrileña resulta bastante tenue en este aspecto; limitándose a decir que se podrá delegar el ejercicio de funciones o la gestión de servicios de titularidad autonómica (art. 146 de la Ley madrileña 2/2003).

Finalmente, se pone una especial atención en que las funciones objeto de delegación se ejecuten íntegra y exclusivamente en la circunscripción de la entidad local que las recibe¹³⁴⁶.

ii) Las normas autonómicas también recogen las razones que podrían motivar la delegación. Aparecen los principios que hasta la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, estaban presentes en la norma básica, esto es, que con la delegación se mejore la eficacia de la gestión pública (art. 83.3 de la Ley castellano leonesa 1/1998 y art. 68.1 de la Ley castellano-manchega 3/1991) y que se alcance una mayor participación ciudadana¹³⁴⁷. Sin embargo, no faltan motivos que son novedosos, como la eficiencia —éste principio fue incorporado en el art. 27.1 LBRL por la Ley 27/2013—, la economía (art. 58 de la Ley balear 20/2006), que se garantice el mejor ejercicio de las competencias (art. 96, apartados 1 y 2, de la Ley aragonesa 7/1999), razones de eficacia en la gestión (arts. 96, apartados 1 y 2, y 100.1 de la Ley aragonesa 7/1999 y art. 58 de la Ley balear 20/2006), que se garantice una más eficaz prestación de los servicios (art. 96, apartados 1 y 2, de la Ley aragonesa 7/1999 y art. 83.2 de

¹³⁴⁶ Art. 97.3 de la Ley aragonesa 7/1999; art. 84.2 de la Ley castellano leonesa 1/1998; art. 176 de la Ley gallega 5/1997 y art. 140 de la Ley madrileña 2/2003.

¹³⁴⁷ Art. 96, apartados 1 y 2, de la Ley aragonesa 7/1999; art. 83.3 de la Ley castellano leonesa 1/1998 y art. 68.1 de la Ley castellano-manchega 3/1991.

la Ley castellano leonesa 1/1998), que se facilite la proximidad de la gestión pública (art. 96.1 y, por conexión, art. 96.2, de la Ley aragonesa 7/1999), que permita una mejora en los servicios públicos (art. 10.2 de la Ley canaria 7/2015), que persiga una eficiente gestión pública tendente a la eliminación de duplicidades administrativas (art. 10.2 de la Ley canaria 7/2015), que la Administración autonómica delegante carezca de los medios necesarios para su ejercicio (art. 96.2 de la Ley aragonesa 7/1999) o que se preste un mejor servicio a la ciudadanía (art. 58 de la Ley balear 20/2006). Estos principios no siempre guarden relación con los que aparecen en la norma básica, aunque algunos son primos hermanos de los previstos en la norma básica.

5.1.3. Elemento formal

5.1.3.1. Iniciación

Las normas autonómicas resultan mucho más precisas que la LBRL en esta cuestión. El procedimiento para llevar a efecto la delegación se inicia de oficio por la Administración autonómica delegante, bien por propia iniciativa o a petición o a instancia de cualquiera de las entidades locales interesadas¹³⁴⁸. Además, también se admite que la delegación pueda solicitarse por las asociaciones de municipios más representativas de la Comunidad autónoma (art. 177 de la Ley gallega 5/1997). Una circunstancia que hay que destacar es el hecho de que el expediente se inicia siempre de oficio, lo que es una demostración más del carácter voluntario de la delegación. Quien decide si se delega o no la competencia es la Administración delegante. Precisamente, alguna norma resalta este aspecto, al señalar que corresponderá a la Comunidad autónoma la resolución favorable o desfavorable de las peticiones que se formulen (art. 7 de la Ley murciana 7/1983).

En esta línea, la Ley catalana admite expresamente la solicitud municipal de delegación de competencias, si bien será preciso que justifiquen una capacidad suficiente de gestión técnica (art. 70.2 del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003). También en la Comunidad de Madrid se contempla la posibilidad de que los entes locales puedan solicitar al Gobierno regional que remita a la Asamblea el proyecto de ley de autorización de la delegación (art. 9.2 de la Ley madrileña 3/2003).

En todo caso, la legislación sectorial, como veremos, incide en que el procedimiento se inicia a petición de la entidad local (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.4) o del municipio (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.5 y 6.16).

5.1.3.2. Aspectos relevantes de la tramitación

Algunas normas introducen aspectos de los que hay que dejar constancia.

La delegación se realizará en no pocas ocasiones en dos o más fases. Es el caso de Castilla y León. Se prevé una primera fase en la que la Comunidad autónoma, previa audiencia de la Federación Regional de Municipios y Provincias, elaborará una relación de materias que puedan ser objeto de delegación a favor de la entidad local (disposición adicional octava de la Ley castellano leonesa 1/1998), atribuyéndose la competencia para efectuar la propuesta de las materias, competencias y funciones que pudieran ser objeto de delegación a las entidades locales al Consejo de Cooperación Local [art. 97 b) de la Ley castellano leonesa 1/1998]. La segunda fase supone la delegación del ejercicio de funciones, que se adopta por el Decreto aprobado por la Administración autonómica (art. 92.1 de la Ley castellano leonesa), si bien esa norma vendrá precedida de una negociación. En efecto, el Decreto se aprobará

¹³⁴⁸ Art. 97.2 de la Ley aragonesa 7/1999, de 9 de abril; art. 84.2 de la Ley castellano leonesa 1/1998, de 4 de junio; art. 72.1 de la Ley castellano-manchega 3/1991 y art. 177 de la Ley gallega 5/1997, de 22 de julio.

previo informe favorable de la Comisión Mixta negociadora de la delegación que estará integrada por igual número de representantes de la Administración autonómica y de la entidad local receptora (art. 92.1 de la Ley castellano leonesa 1/1998).

Un planteamiento parecido lo encontramos en Castilla-La Mancha y en Galicia. La delegación se aprobará por el Decreto (art. 182.1 de la Ley gallega 5/1997), si bien para fijar los términos de la delegación se creará una Comisión Mixta en las que habrá representantes de la Administración delegante (en este caso, la autonómica) y la entidad receptora de la competencia delegada [art. 72.2 de la Ley castellano-manchega 3/1991 y art. 182.2, letras a) y b), de la Ley gallega 5/1997]. También en la Comunidad de Madrid se sigue esta misma senda. En primer lugar, se aprobará una ley que autorizará delegar competencias y fijará las oportunas formas de control y coordinación (art. 9.1 de la Ley madrileña 3/2003). Sin embargo, esta ley lo único que permite es llevar a cabo la delegación, formalizándose la misma a través de un decreto¹³⁴⁹. Al igual que sucedía en otras Comunidades, en la Comunidad de Madrid también va a intervenir un órgano colegiado, la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias, a la que se le encarga la función de impulsar el proceso de delegación de competencias (arts. 13 y 14.1 de la Ley 3/2003, de 11 de marzo).

También reflejan estas normas referencias a la emisión de algún tipo de informe, como por ejemplo, de la Comisión de Cooperación Local [arts. 182.3 y 191 g) de la Ley gallega 5/1997].

5.1.3.3. Aceptación municipal de la delegación

La aceptación de la delegación de competencias hecha por otras Administraciones públicas corresponde al Pleno¹³⁵⁰. En todo caso, la efectividad de la delegación estará condicionada a la previa conformidad [art. 4.1 a) de la Ley murciana 7/1983] o aceptación por parte del municipio o entidad local¹³⁵¹. Esa aceptación requerirá el voto favorable de la “mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación”¹³⁵².

Esta aceptación no será precisa cuando la ley imponga obligatoriamente la delegación (art. 148 de la Ley madrileña 2/2003 y art. 11 de la Ley madrileña 3/2003), tal como establecía la LBRL hasta finales de 2013. En este caso deberá mantenerse el equilibrio financiero de la entidad local receptora (art. 147 de la Ley valenciana 8/2010), es decir, la delegación deberá ir acompañada de la dotación o el incremento de medios económicos necesarios para desarrollarla (art. 138.3 del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003). No obstante, en las delegaciones obligatorias será precisa una audiencia previa de los entes locales afectados (art. 138.3 de Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003).

5.1.3.4. Formalización y contenido de la delegación

¹³⁴⁹ Art. 147.1 de la Ley madrileña 2/2003 y 10.1 de la Ley madrileña 3/2003. Además, la Ley 3/2003 contiene un listado de materias susceptibles de delegación (art. 2).

¹³⁵⁰ Art. 29.2 k) de la Ley aragonesa 7/1999 y art. 52.2 h) del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003 y art. 11 de la Ley madrileña 3/2003.

¹³⁵¹ Art. 101.3 de la Ley aragonesa 7/1999; art. 92.3 de la Ley castellano leonesa 1/1998; art. 70 de la Ley castellano-manchega 3/1991; art. 138.3 del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003; arts. 8, apartados 1 y 3, 175 y 182.3 de la Ley gallega 5/1997; art. 148 de la Ley madrileña 2/2003 y art. 147 de la Ley valenciana 8/2010.

¹³⁵² Art. 126.4 f) de la Ley aragonesa 7/1999 y art. 114.3 e) del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003; art. 215.3 c) de la Ley gallega 5/1997; art. 148 de la Ley madrileña 2/2003 y art. 11 de la Ley madrileña 3/2003.

i) Las leyes autonómicas afinan bastante sobre los mecanismos que se utilizarán para hacer efectiva esa delegación. Así, la delegación podrá materializarse en una ley –delegación legal, que ya no está prevista en la norma básica- (art. 101.3 de la Ley aragonesa 7/1999), se podrá aprobar por el Decreto (arts. 19.2 y 20.1 de la Ley andaluza 5/2010 y art. 101.1 de la Ley aragonesa 7/1999), se podrá acordar por el Gobierno autonómico (arts. 139 y 213.1 del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003) o podrá formalizarse mediante la firma de un convenio en el que se determinarán las obligaciones y derechos de cada una de las Administraciones (art. 101.2 de la Ley aragonesa 7/1999).

Por último, se prevé dar publicidad a la delegación, la cual deberá ser insertada en el correspondiente Diario Oficial (art. 146.3 de la Ley valenciana 8/2010, de 23 de junio. En idéntico sentido, la legislación sectorial: *infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.16).

Las leyes sectoriales a las que nos referiremos más adelante prevén que la delegación se instrumentará por medio de disposición reglamentaria (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.3), convenio (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.4 y 6.7), acuerdo (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.12, 6.16) o concierto (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.11).

ii) En cuanto al contenido de la delegación, viene a repetirse el esquema que aparece en la LBRL, aunque no falta algún aspecto novedoso. Especial interés tiene que en el acto de delegación conste, en su caso, la valoración del coste efectivo del servicio delegado¹³⁵³ y el procedimiento de revisión de esa valoración [art. 20.1 c) de la Ley andaluza 5/2010]. Otros aspectos interesantes que habrán de abordarse en la delegación son los temporales¹³⁵⁴, la documentación administrativa relativa a la función o al servicio cuya prestación se delega¹³⁵⁵ o la fijación de módulos de funcionamiento y niveles de rendimiento mínimo [art. 8 e) de la Ley murciana 7/1983].

5.2. El ejercicio de las competencias delegadas

La legislación autonómica destaca que el ejercicio de las competencias delegadas se realizará con plena responsabilidad (art. 19.1 de la Ley andaluza 5/2010), bajo su responsabilidad (art. 13 de la Ley murciana 7/1983) o en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad (art. 100.2 de la Ley aragonesa 7/1999 y art. 61.1 de la Ley balear 20/2006, de 15 de diciembre). Además, se establece alguna regla general, consagrándose que el ejercicio de las funciones delegadas “no podrá introducir desigualdad entre los individuos o Grupos, ni ir contra la solidaridad individual o colectiva” (art. 9.2 de la Ley murciana 7/1983). La idea de la igualdad, es decir, conseguir un trato igual de todos los ciudadanos de la Comunidad en el disfrute de los servicios públicos también se hace patente en alguna otra normativa (art. 141, *in fine*, de la Ley madrileña 2/2003).

¹³⁵³ Art. 20.1 d) de la Ley andaluza 5/2010; art. 101.4 d) de la Ley aragonesa 7/1999; art. 92.2 d) de la Ley castellano leonesa 1/1998 y art. 182.4 d) de la Ley gallega 5/1997.

¹³⁵⁴ Fecha de efectividad de la delegación: art. 20.1 e) de la Ley andaluza 5/2010; art. 92.2 f) de la Ley castellano leonesa 1/1998 y art. 182.4 f) de la Ley gallega 5/1997 o su duración, si no fuera indefinida: art. 101.4 f) de la Ley aragonesa 7/1999¹³⁵⁴; art. 93.1, *ab initio*, de la Ley castellano leonesa 1/1998 y art. 182.4 g) de la Ley gallega 5/1997], las causas de revisión y/ o revocación de la delegación [art. 73.2 de la Ley castellano-manchega 3/1991 y art. 182.4 h) de la Ley gallega 5/1997.

¹³⁵⁵ Art. 101.4 e) de la Ley aragonesa 7/1999; art. 92.2 e) de la Ley castellano leonesa 1/1998 y art. 182.4 e) de la Ley gallega 5/1997.

Por otro lado, la legislación sectorial, como veremos, contempla que la delegación permitirá al beneficiario el pleno ejercicio de las competencias delegadas (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.16) y que éstas se puedan ejercer por medio de una mancomunidad o por un consorcio (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.5 y 6.10); previsión que resulta innecesaria puesto que la constitución de unas fórmulas asociativas no requiere de habilitación legal. En todo caso, el ejercicio de las competencias delegadas deberá atenerse a la legislación vigente y a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.12). Finalmente, el ejercicio de competencias delegaciones requiere la emisión de informes vinculantes por la administración delegante (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.16).

i) Se admite que la Administración delegante pueda hacer uso de “las facultades de dirección y control que puedan establecerse” en la delegación (art. 19.1 de la Ley andaluza 5/2010). De esta manera, la entidad delegante sólo podrá hacer uso de aquellas facultades que expresamente se fijen en el acto de delegación (así se desprende del art. 73.1 de la Ley castellano-manchega 3/1991 y del art. 148 de la Ley valenciana 8/2010). Por último, las leyes establecen una serie de facultades de dirección y control, pero es la Administración delegante la que debe decidir cuáles incluye en el decreto de delegación (art. 102, *ab initio*, de la Ley aragonesa 7/1999 y art. 148, *ab initio*, de la Ley valenciana 8/2010).

ii) Se recogen en las leyes autonómicas las facultades de dirección¹³⁵⁶ y control que ya fijaba la LBRL. A éstas hay que sumar algunas otras. Es frecuente que las leyes autonómicas mencionen técnicas como la elaboración de programas de acción o de actuación y el establecimiento o dictado de directrices sobre la gestión de las funciones delegadas¹³⁵⁷. Además, se incluye el ejercicio de la potestad reglamentaria como un medio de dirección y control¹³⁵⁸.

Igualmente se hacen precisiones en torno a la revisión de los actos y acuerdos adoptados por los municipios que ejercen competencias delegadas. Se menciona que la Administración delegante podrá interponer recursos contra las resoluciones dictadas por el ente local (art. 139, letra b, del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003) y resolver los recursos ordinarios que se interpongan frente a esas resoluciones, así como promover la revisión de oficio [art. 20.2 c) de la Ley andaluza 5/2010 y art. 12 de la Ley murciana 7/1983] y resolverla¹³⁵⁹.

Una de las leyes madrileñas que regulan la delegación de competencias desarrolla lo que denomina “régimen general del seguimiento autonómico del ejercicio de las competencias”. Este régimen va a permitir que la Comunidad autónoma se reserve las potestades de planificación, ordenación y coordinación y que se pueda incluir en los actos de delegación la creación de órganos mixtos integrados por la Administración autonómica y la entidad local correspondiente (art. 142.1 de la Ley madrileña 2/2003).

¹³⁵⁶ I. Sanz Rubiales, “Refuerzo competencial”, pág. 70, justifica que se incorporen facultades de dirección en la relevancia de los intereses regionales que estarían presentes en las competencias delegadas.

¹³⁵⁷ Art. 20.2 d) de la Ley andaluza 5/2010; art. 102 c) de la Ley aragonesa 7/1999; art. 93.1 c) de la Ley castellano leonesa 1/1998; art. 139 d) del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003; art. 184.1 a) de la Ley gallega 5/1997; art. 147.3 b) de la Ley madrileña 2/2003 y art. 148.2 de la Ley valenciana 8/2010.

¹³⁵⁸ Art. 20.2 a) de la Ley andaluza 5/2010; art. 147.3 a) del de la Ley madrileña 2/2003 (salvo en los aspectos puramente organizativos) y art. 9.1 a) de la Ley murciana 7/1983.

¹³⁵⁹ Art. 102 b) de la Ley aragonesa 7/1999; art. 93.1 b) de la Ley castellano leonesa 1/1998 y art. 139 c) del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

Finalmente, alguna norma autonómica se ha preocupado en dejar claro que los mecanismos de control incorporados en las leyes autonómicas no son una lista cerrada. Así, se admite que la Comunidad autónoma se reserve como facultad de dirección y control cualesquiera otra medida de naturaleza análoga [art. 20.2 g) de la Ley andaluza 5/2010 y art. 139 h) del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003]. Antes de terminar esta cuestión, hay que dejar constancia de que se incide en que la Administración delegante, a la hora de hacer uso de estas facultades, deberá respetar la autonomía municipal (art. 184.2 de la Ley gallega 5/1997).

Por otro lado, la legislación sectorial prevé algunas técnicas como la alta inspección (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.7, 6.10 y 6.12) y la Administración delegante queda encomendada de velar para que la competencia delegada se preste con medios suficientes (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.7).

iii) Las normas autonómicas también se preocupan en fijar una serie de obligaciones a las entidades delegadas. En primer lugar, hay que citar la obligación de mantener el nivel de eficacia en el ejercicio de las competencias que existía antes de la delegación, así como cumplir los módulos de funcionamiento y los niveles de rendimiento mínimo señalados por la Comunidad autónoma¹³⁶⁰. En segundo lugar, estaría la obligación de presentar anualmente el estado de ingresos y gastos y una memoria de gestión de los servicios delegados (art. 94.1 de la Ley castellano leonesa 1/1998). En tercer lugar, habría obligaciones que están directamente relacionadas con el régimen de controles que se reserve la entidad delegante, como por ejemplo, la obligación de cumplir los programas y directrices que la Administración delegante pueda establecer; proporcionar información sobre el ejercicio de las competencias y atenerse a los requerimientos para la subsanación de las deficiencias detectadas [art. 21, apartados 1 y 2, de la Ley andaluza 5/2010 y art. 9.1 b) de la Ley murciana 7/1983].

Por otro lado, la legislación sectorial, como veremos, incluye algunas obligaciones; como la de i) constituir órganos (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.4, 6.7 y 6.16), ii) comunicar las resoluciones que adopte en el ejercicio de la competencia delegada (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.7), iii) asumir los resultados de la gestión (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.10), iv) recabar el apoyo de la administración delegante (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.10) y v) adaptar sus programas a los de la Administración delegante (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.11).

iv) Las normas autonómicas no se limitan a fijar obligaciones a los municipios que ejercitan competencias delegadas, sino que, en contadas ocasiones, les reconoce alguna facultad, como la de poder suscitar la revisión de la valoración de las competencias delegadas (art. 94.1 de la Ley castellano leonesa 1/1998). En esta misma línea, la legislación sectorial contempla que la Administración delegada tendrá la posibilidad de solicitar apoyo (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.10).

v) Se insiste en que la delegación respetará la potestad de autoorganización de la entidad local (art. 19.2 de la Ley andaluza 5/2010 y art. 138.4 del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003), pudiendo el ente delegado reglamentar el servicio delegado [art. 20.2 a) de la Ley andaluza 5/2010 y art. 138.4 de la norma catalana]. No obstante, se incide en que la normativa que adopte el municipio por delegación de competencias, queda limitada en sus contenidos al desarrollo de la normativa establecida por la Comunidad autónoma (art. 11.1 de la Ley murciana 7/1983).

¹³⁶⁰ Art. 21, apartados 3 y 4, de la Ley andaluza 5/2010; art. 184.1 d) de la Ley gallega 5/1997 y art. 9.1, letras c) y d), de la Ley murciana 7/1983.

vi) Alguna norma se adentra en el régimen legal de los medios personales que la Administración autonómica ponga a disposición de la entidad delegada [art. 8 d) de la Ley murciana 7/1983]. En este sentido, los funcionarios autonómicos y el personal contratado por la Administración regional podrán desempeñar puestos de trabajo dependientes de los municipios, en tanto que éstos ejerzan, por delegación, competencias propias de la Comunidad autónoma (art. 15 de la Ley murciana 7/1983). En todo caso, mantendrán su condición de personal autonómico (art. 15 de la Ley murciana 7/1983).

En esta misma línea, la legislación sectorial pone especial énfasis en que la Administración delegante facilite recursos (económicos, personales y materiales) suficientes a la Administración delegada (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.4, 6.10, 6.12 y 6.16).

vii) Otra circunstancia que han contemplado hasta fechas recientes las leyes autonómicas es la existencia de órganos de seguimiento de las delegaciones¹³⁶¹.

5.3. La finalización de la delegación

i) La delegación puede terminar por el mero transcurso del tiempo fijado, ya que la delegación tendrá una duración determinada; si bien, alguna norma, en contra de la LBRL [*supra*, parte segunda, capítulo primero, 3.1.3.4 ii)], permite que la delegación pueda ser indefinida [art. 101.4 f) de la Ley aragonesa 7/1999].

ii) También se recoge la potestad que tiene la Administración delegante de suspender la delegación (en Andalucía y Cataluña), de revocarla (en Aragón, en Galicia, en Madrid, Castilla y León, Murcia y Comunidad Valenciana), de dejarla sin efecto y ejecutar directamente las competencias (en Andalucía y Cataluña) o de ejercer la competencias en sustitución de la entidad local en los supuestos i) de incumplimiento de sus obligaciones (en Andalucía y Comunidad Valenciana), ii) de graves incumplimientos (en Madrid), iii) de incumplimiento de los programas y directrices (en Aragón, Castilla y León y Comunidad Valenciana), iv) de la denegación de la información solicitada o v) de la inobservancia de los requerimientos formulados a las entidades delegadas (en Aragón y Castilla y León).

Deteniéndonos en algunos de estos supuestos, hay que advertir que es posible proceder a la revocación cuando existan razones de interés público debidamente justificadas¹³⁶². Además, es viable la revocación parcial, es decir, que sólo afectase a una parte de las competencias delegadas (art. 149.2 de la Ley madrileña 2/2003). En todo caso, antes de revocar la delegación, deberá advertirse formalmente a la Corporación local del incumplimiento de sus obligaciones (art. 185.1 de la Ley gallega 5/1997 y art. 10.1 de la Ley murciana 7/1983). Asimismo, en algunos casos, la revocación requerirá la previa autorización de la Asamblea legislativa autonómica (art. 149.3 de la Ley madrileña 2/2003 y art. 12 de la Ley madrileña 3/2003), cuestión más que lógica si tenemos en cuenta que es la Asamblea, de acuerdo con algunos cuerpos legales, la que debe autorizar la delegación. Por último, el acuerdo de revocación se publicará en mismo Diario Oficial en el que se hubiese publicado la

¹³⁶¹ En Castilla y León, esta función le correspondía a la Comisión de Capitales de Provincia, así como a la Comisión de Capitales de Provincia y Municipios Mayores de 20.000 habitantes y a la Comisión de Municipios Menores de 20.000 habitantes Entidades Locales Asociativas y Comarca de El Bierzo [Apartados 3 (letra a) y 4 (letra a) del art. 99 de la Ley castellano leonesa 1/1998. Este precepto fue derogado por la Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de Medidas para la Reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León].

¹³⁶² Art. 149.2 de la Ley madrileña 2/2003, de 11 de marzo –así como por graves incumplimientos, negligencia o mala gestión (art. 149.1)-; art. 10.2 de la Ley murciana 7/1983 y art. 149.2 de la Ley valenciana 8/2010, de 23 de junio.

delegación (art. 185.3 de la Ley gallega 5/1997 y arts. 146.3 y 149.3 de la Ley valenciana 8/2010).

En caso de sustitución, las órdenes de la Administración delegante serán vinculantes para todos los agentes que gestionen el servicio de que se trate [art. 102 f) de la Ley aragonesa 7/1999 y art. 93.1 f) de la Ley castellano leonesa 1/1998].

Además, está prevista la finalización de la delegación por voluntad de la Administración delegante. Esa finalización sólo podrá ser acordada previa audiencia de la entidad local y previa audiencia o informe de algún órgano colegiado¹³⁶³ o previo informe del órgano de seguimiento [art. 93.1 f) de la Ley castellano leonesa 1/1998].

Por otro lado, la legislación sectorial contempla la finalización anticipada de la delegación por medio de la revocación (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.7 y 6.16). Además, también se admite el uso de la subrogación (*infra*, parte segunda, capítulo primero, 6.7).

iii) Igualmente se admite de forma expresa que el ente delegado pueda renunciar a la delegación (por ejemplo, en Andalucía); posibilidad que se admite en supuestos tasados: casos establecidos en el acto de delegación o cuando, por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias (art. 22.2 de la Ley andaluza 5/2010).

iv) La finalización de la delegación llevará implícita la puesta en marcha de los mecanismos de liquidación de los recursos y cargas provocadas por la delegación, liquidación que estará sujeta a la previa tramitación de un expediente administrativo (art. 22. 3 de la Ley andaluza 5/2010), así como la reversión de los bienes de la Administración delegante (en este caso, la autonómica) que estuvieran adscritos a los servicios o funciones delegadas (art. 74 de la Ley castellano-manchega 3/1991 y art. 213.2 del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003). Además, esta reversión también se produce en el supuesto de “que los bienes cedidos no se encuentren efectivamente adscritos a la prestación del servicio” (art. 213.2 del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña).

6. Las competencias delegadas en la legislación sectorial¹³⁶⁴

Las leyes sectoriales, más las autonómicas que las estatales, contemplan bastantes ejemplos de competencias que serán susceptibles de ser delegadas a los municipios. No hay que olvidar que es la ley la que debe prever formalmente, en aplicación del principio de irrenunciabilidad de las competencias, los casos en que las competencias propias pueden ser delegadas¹³⁶⁵.

6.1. Aguas

¹³⁶³ Por ejemplo: art. 22.1 de la Ley andaluza 5/2010; art. 185.1 de la Ley gallega 5/1997, de 22 de julio y art. 12 de la Ley madrileña 3/2003, de 11 de marzo.

¹³⁶⁴ Al margen de los sectores objeto de este estudio, otras leyes contienen ejemplos de competencias delegables a los municipios. Por ejemplo, los arts. 43.3 y 60 de la Ley Forestal de Cataluña (Ley 6/1988, de 30 de marzo) o el art. 13 de la Ley de Ordenación y Modernización de Estructuras Agrarias (Ley 8/2002, de 5 de diciembre).

¹³⁶⁵ L. Ortega Álvarez y F. Puerta Seguido, “Artículo 27”, pág. 734.

Las normas reguladoras de este sector recogen delegaciones genéricas y específicas. Algunas normas habilitan a las Administraciones autonómicas a delegar sus competencias en las entidades locales. No se enumera ninguna competencia en concreto, si bien se exige que esas delegaciones contribuyan a un fin determinado: la mejora de la eficacia de la gestión pública¹³⁶⁶.

Por el contrario, como ya advertimos, existen previsiones de delegaciones específicas. La *elaboración y aprobación de proyectos de obras y su ejecución* compete a la Administración autonómica, siempre que se trate de actuaciones declaradas de interés de la Comunidad autónoma [art. 26.2 b) de la Ley gallega 9/2010, de 4 de noviembre]. Pues bien, esta competencia podrá ser delegada en las entidades locales correspondientes [arts. 26.2 b) y 27.2 a)].

Un segundo ejemplo es el relativo a la *conservación, mantenimiento y explotación de las infraestructuras de abastecimiento y saneamiento de interés de la Comunidad autónoma* (art. 7.1 de la Ley cántabra 2/2014, de 26 de noviembre).

Por último, nos referiremos a la *gestión y recaudación del canon de saneamiento del agua*, que se atribuye a la Administración regional (art. 44, apartados 1 y 2, de la Ley riojana 5/2000, de 25 de octubre). El Gobierno autonómico, mediante Decreto, podrá delegar la recaudación en período ejecutivo del canon, entre otras, en las entidades locales (art. 44.2 de la Ley riojana 5/2000).

6.2. Consumo

En este sector, la delegación de competencias está presente en bastantes leyes, repitiéndose el esquema que ya hemos tenido ocasión de comentar con ocasión del anterior sector: previsiones genéricas de delegación y previsiones específicas. A ello hay que sumar que algunas normas van un poco más allá y se preocupan por regular la delegación misma.

Algunas normas, al regular las competencias municipales o las locales, aluden a la posibilidad de que la Administración autonómica les delegue competencias¹³⁶⁷.

Por lo que se refiere a las delegaciones expresas, esto es, a la posibilidad de delegaciones de competencias concretas, se admite, de forma muy sucinta, que la *potestad sancionadora* sea susceptible de delegación (art. 93.3 de la Ley andaluza 13/2003, de 17 de diciembre).

Finalmente, como ya anticipamos, alguna norma se centra en regular el régimen de delegación de competencias, más concretamente, en la forma de ejercer esa competencia delegada. En este sentido, la Administración delegante tutelaré la actuación de la Administración delegada y debe i) darles instrucciones, pautas y criterios y ii) velar para que se cumplan (apartado tercero del artículo 311-4 de la Ley catalana 22/2010, de 20 de julio). Sin entrar a valorar el empleo del término “tutela”, hay que confrontar este precepto con lo que dice la LBRL. Como vimos, el art. 27.4 LBRL, permite “dictar instrucciones técnicas de carácter general... y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las

¹³⁶⁶ Art. 4.3 de la Ley cántabra 2/2014, de 26 de noviembre –norma que circunscribe la delegación a cuestiones relacionadas con el abastecimiento y el saneamiento–; art. 2.3 de la Ley madrileña 17/1984, de 20 de diciembre; art. 3.2 de la Ley murciana 3/2000, de 12 de julio y art. 3.2 de la Ley valenciana 2/1992, de 26 de marzo.

¹³⁶⁷ Art. 97.1 j) de la Ley andaluza 13/2003, de 17 de diciembre; art. 93 de la Ley balear 7/2014, de 23 de julio; art. 71.6 de la Ley gallega 2/2012, de 28 de marzo; art. 45.2 h) de la Ley murciana 4/1996, de 14 de junio y art. 13.2 g) de la Ley valenciana 1/2011, de 22 de marzo.

deficiencias observadas” a la Administración delegante. A la luz de este precepto, puede afirmarse que esta previsión se ajusta a la Ley básica.

6.3. Deporte

Las leyes reguladoras de este sector incluyen largos listados de competencias en los que se alude como competencias locales o municipales a todas aquellas que se les delegue [art. 7.1 II) de la Ley andaluza 6/1998, de 14 de diciembre; art. 10.2 g) de la Ley canaria 8/1997, de 9 de julio¹³⁶⁸; art. 23.1 i) de la Ley madrileña 15/1994, de 28 de diciembre; art. 7 g) de la Ley foral 15/2001, de 5 de julio y art. 6 g) de la Ley vasca 14/1998, de 11 de junio]. Por tanto, se prevén las competencias delegadas, pero sin llegar a concretar materia alguna¹³⁶⁹.

No obstante, en algunos casos, se prevé que esa delegación se refiera a alguna cuestión concreta. En primer lugar, “podrá delegarse en los municipios el *ejercicio de la función inspectora en materia de instalaciones deportivas*”, pudiéndose, además, delegar la función inspectora en otras materias por vía reglamentaria (art. 62.2 de la Ley andaluza 6/1998). En segundo lugar, se contempla que la Administración autonómica delegue la *gestión de infraestructuras deportivas* en las entidades locales (art. 23.3 de la Ley madrileña 15/1994) o en los municipios [disposición adicional primera, apartado 2 b) 2 del Texto único de la Ley del Deporte, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 1/2000, de 31 de julio].

6.4. Educación

Las leyes educativas se distancian bastante de lo que es la tónica habitual de las normas sectoriales, caracterizándose por prever la delegación de competencias específicas en los municipios.

En primer lugar, se admite que las Comunidades autónomas y, en su caso, los cabildos insulares, pueden convenir la delegación de la *gestión de determinados servicios educativos* en, entre otros, los municipios¹³⁷⁰. La razón de ser de esta delegación será la de propiciar una mayor eficacia, coordinación y control social en el uso de los recursos (art. 8.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo; art. 15.2 de la Ley canaria y art. 13.2 de la Ley cántabra), así como propiciar una mayor eficiencia y un mayor “disfrute” en el uso de los recursos (art. 13.2 de la Ley cántabra).

En segundo lugar, la delegación de competencias puede hacerse para ámbitos muy concretos. Por ejemplo, la Administración regional podrá delegar la *gestión de servicios y recursos educativos en materia de educación de adultos* (art. 71.1 de la Ley catalana 12/2009, de 10 de julio) o la *creación, la organización y la gestión de centros públicos que impartan i) el primer ciclo de educación infantil, ii) enseñanzas artísticas o iii) educación de adultos* (art. 159.4 de la Ley catalana) en los entes locales. No obstante, esta delegación deberá hacerse en la mayoría de los casos “de acuerdo con la programación educativa” (art. 159.4 de la Ley

¹³⁶⁸ La norma canaria también contempla la posibilidad de que se deleguen competencias en los cabildos insulares [art. 9.2 g)]. La Administración regional podrá delegar en ellos la competencia autonómica consistente en la “construcción, mejora y gestión de instalaciones deportivas singulares de interés suprainisular” [art. 8, apartados 1 (letra g) y 2].

¹³⁶⁹ De forma demasiado genérica, se prevé que los municipios gestionarán y mantendrán los equipamientos y las infraestructuras e instalaciones deportivas de titularidad autonómica cuyo uso y gestión les sea cedido [arts. 7 d) y 53 de la Ley castellano-leonesa y art. 8.3 de la Ley gallega].

¹³⁷⁰ Art. 8.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, art. 13.2 de la Ley cántabra 6/2008, de 26 de diciembre y art. 15.2 de la Ley canaria 6/2014, de 25 de julio.

catalana). Además, esta delegación conllevará una obligación para el municipio delegado, que consistirá en la constitución de un consejo escolar municipal (art. 173 de la Ley catalana). La delegación se llevará a cabo “a petición de los entes locales”, por lo que estamos ante una delegación voluntaria (arts. 71.1 y 159.4 de la Ley a las que nos venimos refiriendo). Finalmente, se incide en la financiación de los servicios delegados. Así, el Gobierno autonómico deberá garantizar los recursos suficientes para hacer frente a la prestación de los servicios cuya titularidad delegue en los entes locales (apartado primero de la disposición final primera de la Ley, el cual se extiende bastante regulando esta cuestión).

6.5. Medio Ambiente

La práctica totalidad de las delegaciones se concentran en los instrumentos legales de control ambiental. Así:

i) La Administración autonómica y las comarcas podrán delegar la competencia para *calificar las actividades sometidas a licencia ambiental* en los ayuntamientos (art. 78.6 de la Ley aragonesa 11/2014, de 4 de diciembre y disposición adicional primera de la Ley castellano leonesa 11/2003, de 8 de abril)¹³⁷¹. No obstante, en ocasiones, se requiere que los municipios cuenten con un instrumento de planeamiento general y que dispongan de servicios técnicos adecuados. Además, la delegación sólo se realizará previa petición expresa de los municipios (disposición adicional primera de la Ley castellano leonesa).

ii) La competencia para actuar sobre la implantación de una actividad clasificada, así como para su ampliación o reforma, corresponde al ayuntamiento en cuyo territorio fuera a ubicarse la actividad (art. 56.1 de la Ley vasca 3/1998, de 27 de febrero). Antes del otorgamiento de la licencia de actividad por el ayuntamiento, la Comunidad autónoma u órgano foral competente emitirá un *informe* imponiendo, cuando procediere, medidas correctoras al proyecto de instalación o ampliación de la actividad solicitada (art. 59.1 de la norma vasca). Pues bien, el Gobierno de la Comunidad autónoma y los órganos forales podrán delegar la emisión de esos informes en los ayuntamientos (art. 62 de la citada Ley). No obstante, para que la delegación se produzca deben cumplirse dos premisas: que cuenten con servicios adecuados y que exista una previa petición expresa (art. 62 de la citada Ley). Del primero de esos requisitos cabe deducir que la delegación no lleva aparejada la transferencia de medios personales, materiales y económicos, en contra de lo que parece desprenderse de la LBRL (art. 27.1). En todo caso, se admitirá que el ejercicio efectivo de estas competencias pueda llevarse a cabo a través de cualquier forma de asociaciones locales, citando la norma de forma expresa a las mancomunidades y a los consorcios (art. 62 de la norma vasca).

iii) La delegación se puede referir *al dictamen ambiental que debe preceder al otorgamiento de la licencia ambiental*. Este dictamen es emitido por la Comisión Territorial de Análisis Ambiental Integrado en el caso de municipios de población inferior a 10.000 habitantes. Pues bien, esta competencia podrá delegarse en los municipios que acrediten disponer de los medios personales y técnicos suficientes (art. 58.4 de la Ley valenciana 6/2014, de 25 de julio). De este modo, el informe sería emitido por los servicios técnicos municipales (art. 58.4 de la Ley valenciana). Pues bien, esta suficiencia de medios parece contradecir las previsiones de la propia LBRL. Esta norma hace referencia a que la delegación debe determinar los medios personales, materiales y económicos que la Administración delegante asigne (art. 27.1). Además, la delegación deberá ser solicitada por el ayuntamiento y

¹³⁷¹ Sobre la delegación de la facultad de calificación en los ayuntamientos, véase a J. Domper Ferrando, “Control ambiental y autonomía local (Adecuación de la normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre Actividades Clasificadas a la Autonomía Local)”, págs. 201-203.

la autorización de la delegación corresponderá al Gobierno autonómico, mediante Decreto (art. 58.4 de la Ley valenciana). El Decreto deberá publicarse en el Diario Oficial autonómico, debiéndose incluir en el mismo, las medidas de control que se reserva la Administración regional (art. 58.4 de la Ley valenciana); previsión que está en consonancia con la norma básica (art. 27.1 LBRL: “[l]a delegación deberá determinar... el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante”).

Por otro lado, se prevé la delegación de la *potestad sancionadora*, de modo que la Administración autonómica podrá delegar el ejercicio de su potestad sancionadora en los municipios (art. 48.4 de la Ley cántabra 17/2006, de 11 de diciembre), si bien, con una excepción: las sanciones que correspondan a infracciones muy graves (art. 48.4 de la Ley).

6.6. Movilidad

Las distintas Administraciones pueden convenir la *prestación conjunta de servicios públicos de transporte*, delegando sus competencias en las Administraciones locales (art. 22.4 de la Ley valenciana 6/2011, de 1 de abril).

6.7. Patrimonio histórico

Bastantes leyes sectoriales incluyen lo que podría denominarse como “cláusula genérica de delegación”. Nos referimos a aquellos casos en los que las leyes habilitan a la Administración autonómica para poder delegar competencias propias en los municipios o en las entidades locales¹³⁷². Las leyes ponen el acento en diversos aspectos. En primer lugar, la delegación se plasmará en un convenio con las entidades locales interesadas (art. 4.3 de la Ley andaluza 14/2007, de 26 de noviembre y art. 6.10 de la Ley cántabra 11/1998, de 13 de octubre), subrayándose de este modo el carácter voluntario de la delegación. En segundo lugar, la Administración autonómica velará para que las competencias delegadas se ejerciten con medios suficientes para garantizar la preservación del patrimonio histórico (art. 10.3 de la Ley canaria 4/1999, de 15 de marzo). alguna norma precisa un poco más y determina que esa suficiencia se refiere a medios técnicos y personales (art. 84 de la Ley aragonesa 3/1999, de 10 de marzo). En tercer lugar, existen referencias a las técnicas de control. Así, se llega a habilitar a la Administración regional para “ejercer la alta inspección de los... Ayuntamientos en el ejercicio de las competencias... delegadas” [art. 6.1 b) de la Ley canaria 4/1999]; competencia de la que, no lo olvidemos, es titular. En cuarto lugar, la delegación de competencias a las entidades locales requiere que previamente haya sido oído algún órgano colegiado de carácter sectorial [art. 97 b) y, por conexión, art. 96.1 de la Ley andaluza 14/2007, de 26 de noviembre]. En quinto lugar, el ejercicio de competencias delegadas puede conllevar deberes para los municipios como la constitución de un órgano específico de estudio y propuesta para la tutela de los monumentos de interés local y de su patrimonio cultural en general (apartados segundo y cuarto del art. 86 de la Ley aragonesa 3/1999, de 10 de marzo).

Junto a estas previsiones genéricas, se contempla la delegación de competencias concretas como alguna relacionada con el planeamiento urbanístico de protección. La aprobación definitiva de estos planes permitirá que los municipios interesados puedan solicitar la delegación de la competencia para *autorizar directamente obras y actuaciones*¹³⁷³. Por el

¹³⁷² Art. 4.3 de la Ley andaluza 14/2007, de 26 de noviembre; arts. 84 y 85 c) de la Ley aragonesa 3/1999, de 10 de marzo y art. 6.10 de la Ley cántabra 11/1998, de 13 de octubre.

¹³⁷³ Apartado IV de la exposición de motivos [Sobre la trascendencia de las partes expositivas de las normas, al resultar las mismas ilustrativas de las razones y motivos que justifican una disposición: J. Tajadura

contrario, se prohíbe de forma taxativa la delegación de competencias en los supuestos de autorización de demoliciones (art. 40.4 de la misma Ley).

A los efectos de proceder a la delegación, los municipios interesados deberán remitir una copia del plan aprobado a la Administración autonómica y contar con una Comisión técnica municipal que informe las obras y actuaciones, cuya composición es parcialmente regulada por la norma (art. 40.3 de la misma Ley). El cumplimiento de estos requisitos facultará a la Administración regional para delegar el ejercicio de la competencia solicitada mediante Orden [art. 40.4 de la referida Ley]. La delegación incluirá la obligación de comunicar las autorizaciones o licencias concedidas en el plazo máximo de diez días desde su otorgamiento (art. 40.4 de la Ley). En todo caso, la LBRL legitima a la Administración delegante para “recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal” (art. 27.4 de la LBRL).

Además, la delegación podrá revocarse por la Administración autonómica en caso de incumplimiento por el municipio del plan aprobado (art. 40.5). Asimismo, quedará revocada por la derogación, revisión o modificación del planeamiento urbanístico existente en el momento de la delegación, a no ser que aquéllas se hubieran llevado a término con el informe favorable de la consejería competente en la materia (art. 40.6 de la Ley andaluza).

6.8. Protección civil

Las normas de protección civil contienen un caso de delegación, o, adelantándonos a la conclusión, un supuesto de falsa delegación de competencias. El art. 33.4 de la Ley cántabra 1/2007, de 1 de marzo prevé que la Administración autonómica delegue el ejercicio de funciones de dirección, supervisión, coordinación y control en las autoridades locales ante determinadas emergencias¹³⁷⁴. Pues bien, nos hallamos ante un supuesto radicalmente distinto al previsto en el art. 27 LBRL. La delegación a la que se refiere esta norma es una delegación que se tiene que realizar de la forma más ágil posible y se trata de una delegación concreta y puntual, que no se articula a través del cauce contemplado en la LBRL¹³⁷⁵. Por el contrario, la LBRL piensa en delegaciones altamente formalizadas y con vocación de perdurar en el tiempo¹³⁷⁶. Esta misma conclusión se puede alcanzar con lo establecido en la Ley catalana 4/1997, de 20 de mayo. Conforme a esta norma, el titular de la consejería competente en materia de Gobernación puede delegar funciones directivas en los alcaldes (art. 40.4 de la norma catalana). No obstante, en este caso habría que esperar al oportuno desarrollo reglamentario para emitir un juicio definitivo.

6.9. Residuos

Tejada, “Sobre los preámbulos de las leyes”, *in totum*. No obstante, como este mismo autor reconoce, no es unánime entre la doctrina el papel que juegan estas partes expositivas (pág. 178, notas 16 y 17)], arts. 30.4 y 40.1 y, por conexión, arts. 40.2, 101.1 a) y 100 bis 3 a) de la Ley andaluza 14/2007, de 26 de noviembre

¹³⁷⁴ Esta falsa delegación de la norma cántabra tiene su antecedente en el art. 15.2 de la recientemente derogada Ley estatal 2/1985, de 21 de enero.

¹³⁷⁵ *Cit.* J. Barcelona Llop, “Los municipios y la protección civil”, pág. 2.237. Por el contrario, F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, *Las competencias de las Corporaciones locales*, págs. 83-84, aluden al art. 15.2 de la recientemente derogada Ley estatal 2/1985, de 21 de enero, como un ejemplo de delegación. Pues bien, este art. 15.2 tenía una redacción similar a la que contempla la Ley cántabra.

¹³⁷⁶ J. Barcelona Llop, “Los municipios y la protección civil”, pág. 2.237.

Las competencias autonómicas en materia de *gestión sobre residuos* podrán ser delegadas, entre otras entidades, en los municipios. Se pone un especial énfasis en las razones que justificarían esa delegación. Así, se hace referencia a los principios de eficacia, economía, descentralización y máxima proximidad a los ciudadanos (art. 29 de la Ley canaria 1/1999, de 29 de enero). Se reproducen las razones que contemplaba el art. 27.1 LBRL hasta su modificación por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre y se incorporan los principios de economía y descentralización. Pues bien, debemos hacer un breve comentario al empleo del término “descentralización”, ya que, en principio, sólo puede hablarse de descentralización en el supuesto de transferencia de competencias¹³⁷⁷. Por el contrario, cuando se produce una delegación de competencias, nos hallamos ante una desconcentración de competencias¹³⁷⁸. Por tanto, la utilización del término “descentralización” resultaría errónea (véase, *supra*, parte segunda, capítulo primero, 2.1).

Mucho menos evidente resulta el ejemplo que expondremos a continuación, que se refiere a la posibilidad de que las entidades locales puedan ejercer las competencias que les sean atribuidas con carácter temporal por las Administraciones competentes, mediante acuerdos o cualquier otro instrumento administrativo [art. 5.2 g) de la Ley gallega 10/2008, de 3 de noviembre]. Dicho ejercicio podrá llevarse a cabo directamente o mediante la constitución y participación en entes supramunicipales o de otra índole [art. 5.2 g)]. Puede afirmarse que, atendiendo a esta previsión, la delegación de competencias tendría cabida.

6.10. Sanidad

Este sector cuenta con numerosos ejemplos de lo que venimos denominando como “cláusulas genéricas de delegación”¹³⁷⁹. No son pocas las normas que habilitan a las Administraciones autonómicas a delegar, en los términos previstos en la legislación de régimen local, el ejercicio de funciones en materia sanitaria o de salud pública en las Corporaciones o entidades locales¹³⁸⁰ o en los municipios o ayuntamientos¹³⁸¹.

A veces la delegación va unida a algún requisito, como i) que la delegación se realice con la “dotación presupuestaria correspondiente” (art. 16.2 de la Ley balear 16/2010), ii) que los municipios se sometan en todas sus actuaciones delegadas a los objetivos enunciados en los Informes y Planes de Salud autonómico y a la supervisión, coordinación y alta inspección de la Administración autonómica (art. 15.1 de la Ley vasca 8/1997 y art. 18.2 de la Ley madrileña 12/2001, de 21 de diciembre) fomentándose los instrumentos de cooperación y creándose, en su caso, los órganos específicos de coordinación que sean necesarios [art. 15.2 de la Ley vasca 8/1997. En este sentido, la propia LBRL reconoce a la Administración

¹³⁷⁷ *Cit.*, A. Gallego Anabitarte, “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y Derecho Positivo”, págs. 101 y 102.

¹³⁷⁸ *Idem.*

¹³⁷⁹ Una breve reflexión sobre la razón de ser de la delegación de competencias en este sector: J. A. Fuentetaja Pastor, “Sanidad y entidades locales”, pág. 330.

¹³⁸⁰ Art. 61.5 de la Ley aragonesa 6/2002, de 15 de abril; art. 60.7 de la Ley cántabra 7/2002, de 10 de diciembre; exposición de motivos (apartado III) y art. 66.3 de la Ley castellano-manchega 8/2000, de 30 de noviembre; art. 9.2 de la Ley extremeña 10/2012, de 28 de junio; art. 18.1 de la Ley madrileña 12/2001, de 21 de diciembre; art. 71.2 de la Ley riojana 2/2002, de 17 de abril y art. 15.1 de la Ley vasca 8/1997, de 26 de junio.

¹³⁸¹ Art. 42 de la Ley andaluza 2/1998, de 15 de junio; art. 18.3 de la Ley aragonesa 5/2014, de 26 de junio; art. 48.2 de la Ley balear 5/2003, de 4 de abril; art. 16.2 de la Ley balear 16/2010, de 28 de diciembre; art. 7.2 de la Ley murciana 4/1994, de 26 de julio –la propuesta de delegación, en este caso, la realizará la Administración autonómica– y art. 37 de la Ley foral 10/1990, de 23 de noviembre.

delegante la capacidad de dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados (art. 27.4)], iii) que los municipios deberán acreditar que pueden ejecutar plenamente las funciones que en materia de salud les asigne la legislación vigente como competencia propia y obtener la pertinente acreditación para las competencias que se vayan a delegar en la forma que reglamentariamente se determine [preámbulo (apartado XII) y art. 81.1 de la Ley gallega 8/2008, de 10 de julio y art. 139.1 de la Ley madrileña 12/2001, de 21 de diciembre] y iv) que las entidades locales deberán cumplir con el principio de responsabilidad financiera y asumir los resultados económicos de su gestión [art. 81.1 de la Ley gallega 8/2008, así como preámbulo (apartado XII) y art. 139.2 de la Ley madrileña 12/2001, de 21 de diciembre].

Asimismo, el desarrollo de esas funciones delegadas puede llevar implícita alguna obligación, como que las Corporaciones locales deberán recabar el apoyo técnico del personal y medios del sistema sanitario autonómico (art. 15.2 de la Ley vasca 8/1997).

Algunas de estas previsiones legales se aproximan a la idea de las delegaciones forzosas, ya que la delegación de competencias propias de la Comunidad autónoma en materia de salud pública se realizará por una ley aprobada por mayoría absoluta [exposición de Motivos (apartado X) y disposición adicional segunda de la Ley extremeña 7/2011, de 23 de marzo], que incluirá la correspondiente “transferencia de medios financieros, así como la forma de dirección y control que se reserve la Comunidad Autónoma” [disposición adicional segunda de la Ley 7/2011].

Ocasionalmente, alguna de estas normas incorpora determinadas precisiones centradas en la colaboración entre Administraciones. En este sentido, las Corporaciones podrán solicitar la colaboración del Sistema Público de Salud para el desarrollo de sus funciones delegadas (art. 48.3 de la Ley balear 5/2003 y art. 71.3 de la Ley riojana 2/2002 y, en cierto modo, art. 9.3 de la Ley extremeña 10/2001, de 28 de junio).

Algo más explícitas resultan algunas leyes que admiten que los entes locales (o municipios) podrán *prestar los servicios relacionados con las materias reguladas en estas leyes* que les delegue la Administración autonómica; delegación que se realizará, como no podía ser de otra manera, en los términos establecidos en la legislación de régimen local¹³⁸². En todo caso, los ayuntamientos, para el desarrollo de las funciones delegadas, podrán solicitar el apoyo técnico del personal y de los medios de las Regiones, Sectores y Áreas Sanitarias en cuya demarcación se encuentren comprendidos. Respecto al personal sanitario autonómico que preste apoyo a los ayuntamientos en la realización de las competencias delegadas, tendrá la consideración, sólo a dichos efectos, de personal al servicio de los ayuntamientos (art. 68.2 de la Ley catalana 15/1990 y art. 137.2 de la Ley madrileña 12/2001). Además, se admite que los municipios madrileños, para el desarrollo de las competencias delegadas, podrán mancomunarse y establecer consorcios.

6.11. Seguridad

Los supuestos de delegación de competencias a favor de los entes locales giran en torno a la formación de las personas que desempeñan funciones, por un lado, de policía y seguridad ciudadana y, por otro lado, de emergencias y protección civil.

La Administración autonómica podrá delegar competencias en los centros de formación de las entidades locales que así lo soliciten. En concreto, podrá delegarse la

¹³⁸² Art. 68.1 e) de la Ley catalana 15/1990; punto sexto del preámbulo de la Ley y, sobre todo, art. 80.5 de la Ley gallega 8/2008, de 10 de julio –la delegación se realizará en aplicación del Plan de acción local de Galicia– y art. 137.1. i) de la Ley madrileña 12/2001, de 21 de diciembre.

organización y desarrollo de los cursos de formación y períodos de prácticas previos al ingreso en las escalas y categorías de sus cuerpos de policía y de sus servicios de atención de emergencias y protección civil, así como la organización y desarrollo de los cursos de formación de vigilantes municipales o agentes de movilidad [arts. 23.1, letras c) y e) y art. 23.2 a) de la Ley vasca 15/2012, de 28 de junio].

Por otro lado, se permite que las escuelas de seguridad pública¹³⁸³ autonómicas puedan delegar la *impartición de sus cursos en las escuelas municipales de policía local*, con la obligación de ajustar sus programas y duración a los que de igual nivel imparta aquella (art. 50.2 de la Ley andaluza 13/2001, de 11 de diciembre). A estos efectos, será preciso que la Administración autonómica reconozca a la escuela municipal como concertada, para lo que éstas deberán cumplir los requisitos previstos en la Ley y en el reglamento de desarrollo (art. 50.1).

6.12. Servicios sociales

Algunas leyes incluyen como competencias municipales, o locales, aquellas que se les delegue¹³⁸⁴. En ocasiones se especifica la Administración delegante, que sería la regional¹³⁸⁵. En otras ocasiones, los preceptos dedicados a determinar las Administraciones competentes en esta materia son los encargados de indicar que los municipios (o entes locales) pueden ejercer competencias propias de la Administración autonómica por vía de delegación (art. 27.2 de la Ley catalana 12/2007, de 11 de octubre y art. 36 de la Ley extremeña 14/2015, de 9 de abril). Además, existe algún caso, en el que la norma se limita a indicar que las competencias atribuidas por la ley sectorial a la Administración autonómica podrán ser objeto de delegación (art. 47.3 de la Ley castellano-leonesa 16/2010, de 20 de diciembre y art. 58.2 de la Ley gallega 13/2008, de 3 de diciembre). De esta manera, se precisa la Administración delegante, pero no la delegada, que, por tanto, podrá ser la municipal. También se contemplan estas delegaciones genéricas en preceptos dedicados a la colaboración entre las Administraciones públicas. En este sentido, los consejos insulares promoverán la delegación en los ayuntamientos (o en las mancomunidades) de funciones de los servicios que tengan un interés preferentemente local y cuya gestión pueda ser asumida por éstos (art. 48.5 de la Ley balear 4/2009, de 11 de junio). Por último, hay que señalar que se incide en determinados aspectos, por ejemplo, que la delegación deberá ser aceptada previamente por el municipio interesado y que la delegación deberá cumplir con lo dispuesto en la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 36 de la Ley extremeña 14/2015).

Además, las leyes reguladoras de este sector prevén que determinadas competencias (por lo general, de titularidad autonómica) puedan delegarse a los municipios. Por ejemplo:

i) La competencia para otorgar las *autorizaciones administrativas (por ejemplo, de funcionamiento) y tramitar la comunicación previa de centros de servicios sociales* es atribuida a la Administración autonómica, si bien podrá delegar esta competencia en los

¹³⁸³ La seguridad pública abarcaría la protección de personas y bienes –esto es, la seguridad ciudadana– y la protección del libre ejercicio de libertades y derechos fundamentales –es decir, el orden público– (J. L. Carro Fernández-Valmayor, “Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública”, págs. 23-25)

¹³⁸⁴ Art. 13.1 f) de la Ley canaria 9/1987, de 28 de abril; art. 70. l) de la Ley cántabra 2/2007, de 27 de marzo; art. 48 m) de la Ley castellano-leonesa 16/2010; art. 31.1 h) de la Ley catalana 12/2007, de 11 de octubre; art. 60.1 k) de la Ley gallega 13/2008, de 3 de diciembre y art. 24 i) de la Ley murciana 3/2003, de 10 de abril.

¹³⁸⁵ Art. 31.1 h) de la Ley catalana 12/2007 o la regional y la provincial o insular [art. 38.1 j) y, por conexión, art. 34.3 de la Ley balear 4/2009, de 11 de junio y art. 13.1 f) de la Ley canaria 9/1987, de 28 de abril.

ayuntamientos. No obstante, esta delegación únicamente será posible cuando se trate de municipios de más de veinte mil habitantes¹³⁸⁶. Dicha delegación tendrá carácter voluntario (art. 52.3 de la Ley valenciana 5/1997 –la norma alude a que la Administración autonómica “podrá delegar”, de conformidad con la LBRL-); previsión que es correcta a la luz de la normativa básica (en concreto, del art. 27, apartados 5 y 7, de la LBRL). Además, se incide en los poderes de dirección y control de la Administración delegante (art. 74.2 de la Ley catalana). De este modo, los ayuntamientos que sean titulares de esta competencia delegada se someterán expresamente a la actividad inspectora de la Administración regional (art. 52.2 de la Ley valenciana 5/1997). A esto hay que sumar que la Administración regional “debe” establecer las directrices y los criterios necesarios para garantizar que el ejercicio de la competencia delegada se adecue a las condiciones necesarias de objetividad e igualdad (art. 74.2 de la Ley catalana). En este sentido, la Ley catalana eleva al carácter de deber, lo que la Ley de Bases reconoce como potestad. Esta última norma señala que “la Administración delegante podrá... dictar instrucciones técnicas de carácter general” (art. 27.4).

ii) La competencia autonómica de *organización y gestión de Centros de Servicios Sociales* es susceptible de delegarse en las entidades locales o, más concretamente, en los ayuntamientos [art. 38.1 a) de la Ley balear 4/2009, de 11 de junio; art. 10.7 de la Ley canaria 9/1987, de 28 de abril y art. 24 d) de la Ley murciana 3/2003, de 10 de abril].

Además, se aportan algunos datos interesantes. En este sentido, la delegación se realiza con el fin de mejorar la eficacia de la gestión pública y la atención a las personas usuarias. Hay que recordar que la LBRL hasta la modificación introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, indicaba que una de las razones que justificaría una delegación era, precisamente, mejorar “la eficacia de la gestión pública” (redacción originaria del art. 27.1 de esta norma básica). Por último, la delegación se vincula a la idea de descentralización (art. 10.7 de la Ley canaria 9/1987, de 28 de abril)¹³⁸⁷.

Cuestión aparte, por las razones que vamos a exponer, es el caso andaluz. La gestión de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios y Especializados de ámbito local es una competencia de los municipios andaluces, por delegación de la Administración autonómica¹³⁸⁸. Cuantitativamente, los municipios andaluces de más de 20.000 habitantes representan en torno al ocho por ciento del total¹³⁸⁹. Esta limitación, si queremos llamarla así,

¹³⁸⁶ Art. 74.1 y, por conexión, art. 71.1 de la Ley catalana 12/2007, de 11 de octubre –la competencia delegable se circunscribe a servicios sociales de titularidad privada- y art. 52.1 y, por conexión, art. 47.1 de la Ley valenciana 5/1997, de 25 de junio.

¹³⁸⁷ La normativa canaria reitera la idea de que la delegación de competencias es un supuesto de descentralización. Como ya advertimos anteriormente (véase, *supra*, parte segunda, capítulo primero, 2.1 y 6.9), la utilización del término “descentralización” resultaría erróneo y únicamente se estaría generando confusión sobre el alcance de la delegación de competencias. Lo correcto hubiera sido emplear el concepto “desconcentración”.

¹³⁸⁸ Art. 19.2, apartados a) y b), de la Ley andaluza 2/1998, de 4 de abril]. No obstante, sólo podrán ser beneficiarios de esa delegación los municipios de más de 20.000 habitantes [art. 19.2, apartados a) y b), de la Ley andaluza.

¹³⁸⁹ En concreto, en el año 2000, Andalucía contaba con 769 municipios. De ellos, 62 sobrepasaban los 20.000 habitantes (*Entidades Locales en España*, págs. 23-45 y 735). Por otro lado, en relación con este precepto, J. L. Rivero Ysern, “El sistema de control de los actos y acuerdos locales y su relación con el sistema de definición de las competencias locales”, pág. 3.336, manifiesta que este precepto no es demasiado acorde con la participación de los municipios en los asuntos públicos que preconiza la LBRL y S. Fernández Ramos, “Ordenación general de los servicios sociales en Andalucía: situación actual y prospectiva”, pág. 123, apuntó la inconstitucionalidad de la Ley andaluza, ya que no atribuía competencias propias a los municipios de más de 20.000 habitantes, en contra del art. 26 LBRL. En esta misma línea, J. Pemán Gavín, “La asistencia social en España: delimitación conceptual y marco jurídico general”, pág. 59 (nota 47), llegó a subrayar que la atribución

por razón de la población, tenía su justificación en la propia LBRL –hablamos en pasado, ya que esta previsión fue suprimida con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre-; según la cual, los municipios con población superior a 20.000 habitantes tendrán la “prestación de servicios sociales” como obligación o deber [art. 26.1 c), en su versión originaria]. Por otro lado, lo que parece de la dicción literal de la norma, es que se trata de una delegación forzosa que, a día de hoy, no está amparada por la LBRL. Dicho todo esto, la vigencia de esta delegación resulta discutible, ya que, de acuerdo con el nuevo Estatuto de autonomía de Andalucía, la gestión de estos centros pasa a ser una competencia propia de los ayuntamientos, de todos ellos, cualquiera que sea el número de habitantes¹³⁹⁰. Por último, la norma prevé que la Junta de Andalucía transferirá a las Corporaciones locales los medios necesarios para la gestión las competencias delegadas (art. 28.1).

iii) La Administración autonómica podrá delegar la *prestación y gestión de los servicios sociales* (art. 8 de la Ley asturiana 1/2003, de 24 de febrero; art. 31.1 b) de la Ley catalana 12/2007, de 11 de octubre y art. 27.2 de la Ley riojana 7/2009, de 22 de diciembre), *la organización, ejecución y gestión de los programas de Servicios Sociales* [art. 19. 2 c) de la Ley andaluza 2/1998, de 4 de abril y art. 8 de la Ley asturiana 1/2003, de 24 de febrero, así como el preámbulo de la misma] y *de las prestaciones (por ejemplo, económicas)* [art. 19. 2 c) de la Ley andaluza 2/1998 y art. 10.7 de la Ley canaria 9/1987, de 28 de abril]. Asimismo, se establece que la Administración autonómica transferirá a las Corporaciones locales los medios necesarios para la gestión de aquellas competencias que le fueran delegadas en materia de servicios sociales (art. 28.1 de la Ley andaluza). Por otro lado, el fin de la delegación será el de mejorar la eficacia de la gestión pública y la atención a las personas usuarias (art. 8 de la Ley asturiana).

Un par de cuestiones que conviene subrayar. En primer lugar, el carácter voluntario de la delegación de competencias (art. 35.3 de la norma catalana). En este sentido, la delegación se realizará siempre y cuando la solicite el municipio. En segundo lugar, la Administración delegante debe transferir los recursos necesarios a los entes locales, garantizando que el funcionamiento y prestación de los servicios sea el adecuado (art. 64.1 de la Ley catalana 12/2007, de 11 de octubre). Con esta previsión, se da cumplimiento a lo establecido en la LBRL, de acuerdo con la cual, la disposición o el acuerdo de delegación debe determinar, entre otros extremos, los medios económicos que la Administración delegante asigna (art. 27.1 de la LBRL).

iv) El establecimiento de centros y servicios que constituyen el equipamiento propio de la atención social primaria, así como el mantenimiento y la gestión de los mismos es competencia municipal [por ejemplo, apartado 4º del preámbulo de la Ley madrileña 11/2003, de 27 de marzo y art. 46.1 c), d) y e) de la misma norma]. Pues bien, en el ejercicio de las funciones de la atención social primaria, se incluye la *gestión* de cuantas *prestaciones de naturaleza económica* pudieran delegarse [arts. 7 c) y 11 h) de la Ley asturiana 1/2003, de 24 de febrero; art. 14 i) de la Ley cántabra 2/2007 y art. 31 e) de la Ley madrileña].

6.13. Tráfico

competencial a los municipios andaluces se hace como competencia delegada. Sin embargo, todas estas apreciaciones han perdido trascendencia tras las modificaciones introducidas en la LBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

¹³⁹⁰ E. González Jaime: *Competencias de las entidades locales de Andalucía sobre servicios sociales*, pág. 34 (cita extraída de M. Almeida Cerrada, “Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales”, pág. 2.731).

El Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, atribuye la *regulación, gestión y control del tráfico en travesías*¹³⁹¹ al Ministerio del Interior [art. 5 k) del mencionado Texto articulado], permitiéndose al citado Ministerio que delegue esa competencia en las entidades locales [art. 5 k) del Texto articulado].

Esta misma norma admite que las Administraciones públicas puedan delegar el ejercicio de sus *competencias sancionadoras*, mediante la suscripción del correspondiente convenio (art. 71.2). La norma reconoce competencias sancionadoras al Estado, a las Comunidades autónomas, en su caso, y a los municipios (art. 71, apartados 1, 3 y 6). De este modo, los municipios podrían llegar a ejercitar, por delegación, la potestad sancionadora estatal y, en su caso, autonómica.

6.14. Transportes

Tal como sucede en otros sectores, en el ámbito de los transportes se repite el mismo esquema. Por un lado, nos encontramos con preceptos que hacen referencia a delegaciones de forma genérica y, por otro lado, preceptos sobre concretas materias que son susceptibles de ser delegadas por la Administración titular de la competencia.

Los municipios podrán ejercer competencias que les delegue la Comunidad autónoma o, en su caso, las provincias –cabildos insulares-¹³⁹². En todo caso, deberá tratarse de competencias que se presten íntegramente dentro del correspondiente término municipal, quedando excluidos expresamente los transportes interurbanos¹³⁹³ de toda posible delegación (art. 57.3 de la Ley canaria 13/2007, de 17 de mayo).

En cuanto a la delegación de competencias concretas, habría los siguientes supuestos:

i) *La facultad de otorgar las autorizaciones habilitantes para realizar servicios en las áreas territoriales de prestación conjunta, así como la facultad de regulación, ordenación, gestión, régimen tarifario, inspección y sanción de los citados servicios* corresponde a los órganos rectores del Área o a la consejería competente. No obstante, se admite que el ejercicio de esas funciones pueda delegarse en alguno de los municipios integrados en el Área¹³⁹⁴. Dicho esto, hay que advertir que la delegación estará condicionada que exista informe favorable de los municipios cuyo número y población sean, como mínimo, los necesarios para el establecimiento del área (art. 35.3 de la Ley castellano-leonesa y 48.6 de la Ley castellano-manchega).

¹³⁹¹ En relación con el concepto de travesía: T. Cano Campos, *Los Ayuntamientos y el Tráfico*, págs. 75-77.

¹³⁹² Art. 8.1 b) de la Ley canaria 13/2007, de 17 de mayo; art. 7.1 a) de la Ley cántabra 1/2014, de 17 de noviembre; art. 2.1 a) de la Ley castellano-leonesa 15/2002, de 28 de noviembre; art. 7 a) de la Ley castellano-manchega 14/2005, de 29 de diciembre –al igual que sucede con la norma anterior, podría considerarse que la delegación se refiere a las facultades autonómicas de coordinación y ordenación general de los transportes de viajeros- y art. 7 b) de la Ley murciana 10/2015, de 24 de marzo.

¹³⁹³ Se entiende por transporte interurbano aquel transporte regular de viajeros que se desarrolle y comunique núcleos poblacionales diferentes situados dentro de una misma isla, siempre que no sean del mismo término municipal (art. 56.1 de la norma canaria).

¹³⁹⁴ Art. 35.3 de la Ley castellano-leonesa 15/2002, de 28 de noviembre y art. 48.6 de la Ley castellano-manchega 14/2005, de 29 de diciembre. Una previsión similar aparece en el art. 35.4 de la Ley aragonesa 14/1998, de 30 de diciembre; en el art. 45.7 de la Ley cántabra 1/2014, de 17 de noviembre y en el art. 12.4 de la Ley madrileña 20/1998, de 27 de noviembre.

ii) Las *facultades* autonómicas de *coordinación y ordenación general de los transportes de viajeros* (o de los transportes públicos de personas) son susceptibles de delegación en los municipios [art. 2.1 a) de la Ley castellano-leonesa 15/2002 y art. 7 a) de la Ley castellano-manchega 14/2005].

6.15. Turismo

La práctica totalidad de las leyes autonómicas que regulan este sector aluden a la posibilidad de delegar competencias en los municipios. Lo más normal, es que, al enumerarse las competencias municipales, se reconozcan como tales las competencias que se les deleguen, de acuerdo con lo preceptuado en la legislación de régimen local¹³⁹⁵. En algunos casos se precisa qué Administración será la que podrá delegar; unas veces, se alude a la Administración autonómica [art. 4.2 de la Ley andaluza 13/2011, de 23 de diciembre y art. 68 i) de la Ley catalana 13/2002, de 21 de junio], otras, a la Administración provincial (art. 7.1 de la Ley canaria 7/1995, de 6 de abril). Más infrecuente es que la posibilidad de delegar aparezca en el precepto dedicado a enumerar las competencias autonómicas. Así, en ocasiones, se establece que las competencias atribuidas a la Administración regional podrán ser delegadas (art. 3.2 de la Ley andaluza 13/2011 y art. 5.2 de la Ley asturiana 7/2001, de 22 de junio). No obstante, esa delegación se condiciona en ocasiones a que la misma “sea posible por su naturaleza” (art. 2.2 de la Ley asturiana 7/2001). Más difícil de encasillar como delegación de competencias es la previsión de la Ley gallega. Ésta señala que los municipios podrán ejercitar las competencias turísticas que “les sean atribuidas por la Administración de la Xunta de Galicia, de acuerdo con la legislación de régimen local”. Esa “atribución” puede realizarse vía delegación, pero también por medio de una encomienda de gestión [art. 5 g) de la Ley 7/2011, de 27 de octubre].

6.16. Urbanismo

En este sector resulta frecuente que las leyes reguladoras del mismo, por un lado, fijen un régimen general de “delegación intersubjetiva de competencias” y, por otro lado, incluyan algún supuesto concreto de delegación.

Por lo que se refiere al establecimiento de ese régimen general, se admite que las Administraciones puedan delegarse competencias¹³⁹⁶.

Entre los beneficiarios de esas delegaciones se sitúan i) las Administraciones territoriales¹³⁹⁷, ii) los consorcios¹³⁹⁸ y iii) los organismos autónomos creados por las

¹³⁹⁵ Art. 4.2 de la Ley andaluza 13/2011, de 23 de diciembre; art. 14 e) del Decreto Legislativo aragonés 1/2013, de 2 de abril; art. 8 g) de la Ley balear 8/2012, de 19 de julio; art. 7.1 de la Ley canaria 7/1995, de 6 de abril; art. 6 e) de la Ley cántabra 5/1999, de 24 de marzo; art. 6 f) de la Ley castellano-leonesa 14/2010, de 9 de diciembre y art. 68 i) de la Ley catalana 13/2002, de 21 de junio. Por otro lado, A. Román Márquez, *El municipio turístico. Régimen jurídico y propuestas para su mejora*, pág. 264, critica estos preceptos por considerar que resultan redundantes, al estar prevista la delegación de competencias en la LBRL.

¹³⁹⁶ Art. 94 de la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre; art. 108 del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo; art. 14, apartados 1 y 3, del Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto –la Administración regional y la comarcal podrán delegar competencias en los ayuntamientos–; art. 116.1 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre y art. 77 de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio.

¹³⁹⁷ Art. 94.2 de la Ley andaluza 7/2002; art. 108.2 del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-

Administraciones territoriales¹³⁹⁹. La delegación de competencias permitirá al beneficiario de la misma el “pleno ejercicio” de las competencias delegadas¹⁴⁰⁰. La delegación, así como la revocación precisará para su eficacia de su publicación en el correspondiente Boletín Oficial autonómico¹⁴⁰¹.

No faltan preceptos en los que se establecen algunas pautas en relación con la delegación de competencias. En este sentido, la delegación de competencias deberá “contemplar los medios personales, materiales y económicos necesarios para su adecuado ejercicio” (art. 94.1 de la Ley andaluza 7/2002). Además, dependiendo de las normas, los actos dictados en ejercicio de la delegación se imputarán jurídicamente bien al delegante (art. 94.3 de la Ley andaluza 7/2002), bien al delegado (art. 108.3 Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo y art. 116.3 de la Ley extremeña 15/2001¹⁴⁰²). En donde si hay coincidencia es en determinar que la Administración delegante y la entidad delegada respondan patrimonialmente de forma solidaria por las lesiones que puedan derivarse de los actos dictados en ejercicio de la delegación¹⁴⁰³.

Descendiendo a los supuestos concretos de delegación, vamos a ver primero algunos casos que se dan en el ámbito del planeamiento:

i) *Aprobación definitiva de planes urbanísticos*. En primer lugar, la diputación foral podrá delegar la competencia para la aprobación definitiva de los planes generales a los municipios de población igual o inferior a 7.000 habitantes (art. 91.8 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio). Esta delegación se configura como una delegación voluntaria, ya que se exige que ésta sea aceptada por el municipio delegado (art. 91.8). Asimismo, el municipio al que se vaya a delegar esta competencia deberá disponer de “servicios técnicos suficientes para tal cometido” (art. 91.8). Igualmente, hay que destacar que esta delegación lleva unida una obligación, ya que el municipio tendrá que crear un Consejo Asesor del Planeamiento Municipal (art. 109.1). El segundo de los supuestos se refiere a la posibilidad de que la diputación foral pueda delegar la aprobación definitiva de los planes parciales en los municipios con población igual o inferior a tres mil habitantes (art. 95.6). En este caso, se requiere que los municipios “dispongan de servicios técnicos suficientes para tal cometido” y que “acepten la delegación” (art. 95.6).

manchego 1/2010, de 18 de mayo; art. 116.2 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre y art. 77.2 de la Ley madrileña 9/2001.

¹³⁹⁸ *Idem*.

¹³⁹⁹ Art. 108.2 Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010; art. 116.2 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre –los organismos autónomos deberán ser de carácter gerencial- y art. 77.2 de la Ley madrileña 9/2001.

¹⁴⁰⁰ Art. 94.1 de la Ley andaluza 7/2002; art. 108.1 Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010; art. 116.1 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre y art. 77.1 de la Ley madrileña 9/2001.

¹⁴⁰¹ *Idem*.

¹⁴⁰² Véase, al respecto, STC 148/2012, de 5 de julio de 2012, recurso de inconstitucionalidad núm. 1.966/2002, F. J. 16º (RTC 2012/148).

¹⁴⁰³ Art. 94.1 de la Ley andaluza 7/2002; art. 108.3 del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo y art. 116.3 de la Ley extremeña 15/2001.

ii) *Aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación Urbana*. La Administración regional podrá delegar la aprobación definitiva de estos planes en los municipios¹⁴⁰⁴. En todo caso, la delegación se realizará siempre y cuando la soliciten previamente los respectivos ayuntamientos (art. 71.6 de la Ley cántabra). Además, delegada la competencia, la aprobación definitiva de estos planes por los municipios “beneficiarios” requerirá la previa emisión de un informe vinculante de un determinado órgano colegiado regional de naturaleza sectorial (art. 87, apartados 1 y 2, del Texto refundido y art. 71.6 de la Ley cántabra). Es decir, se sustituye un mecanismo de control, como es la aprobación definitiva del plan por parte de la Administración regional, por un informe vinculante, esto es, un informe del que no se podrá apartar el municipio al que se le haya delegado la competencia. Asimismo, se regula con detalle el alcance de este informe (art. 71, apartados 2 y 6 de la Ley cántabra y art. 87.4). El mismo se referirá a la legalidad del Plan y a la tutela de los intereses supramunicipales (art. 87.2 del Texto refundido). Lo singular es la regulación de las consecuencias que se derivan de la inobservancia del citado informe vinculante. La inobservancia determinará, por un lado, la nulidad de pleno derecho del acuerdo de aprobación definitiva del Plan General de Ordenación (art. 87.2) y, por otro lado, la revocación por el Consejo de Gobierno de la delegación de la competencia autonómica, previa audiencia al ayuntamiento afectado (art. 87.2).

En relación con los instrumentos de planeamiento urbanístico que deban ser objeto de *evaluación ambiental*, podrá delegarse el ejercicio de las competencias propias del órgano ambiental en los ayuntamientos, siempre que éstos acrediten que disponen de medios técnicos y personales necesarios para ejercer esas competencias (apartado cuarto de la disposición adicional primera de la Ley murciana 13/2015, de 30 de marzo). En esta misma línea, la formulación de la *declaración de evaluación ambiental y territorial estratégica de planes y programas* podrá ser delegada por la Administración autonómica a los ayuntamientos. No obstante, esa delegación sólo se podrá llevar a cabo en relación con planes que afecten única y exclusivamente a la ordenación pormenorizada y, además, el ayuntamiento tendrá que acreditar que dispone de medios técnicos y personales necesarios para ejercer la competencia [art. 48 c) de la Ley valenciana 5/2014, de 25 de julio]. Sin dejar los mecanismos de policía, la Administración regional puede delegar en los ayuntamientos la competencia para otorgar las *autorizaciones previas de usos* (arts. 10.5 y 131 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo asturiano 1/2004, de 22 de abril). La normativa desarrolla mínimamente el contenido del acuerdo de delegación, si bien no se prevé nada que sea novedoso (art. 10.5). Por el contrario, si es significativo, por un lado, que la delegación podrá referirse a la totalidad de la competencia o a una parte de la misma, es decir, se contempla la opción de que la delegación sea parcial (art. 131.3) y, por otro lado, se condiciona la efectividad de la delegación a la delimitación material del núcleo rural (art. 137.1).

Las leyes urbanísticas admiten la delegación de competencias en el ámbito de la ejecución urbanística. Así:

¹⁴⁰⁴ Art. 71.6 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio –esta norma únicamente posibilita la delegación a los municipios de más de diez mil habitantes– y art. 87 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo asturiano 1/2004, de 22 de abril. Por otro lado, J. L. Meilán Gil, “Autonomía local y planeamiento urbanístico”, pág. 888, se muestra contrario a la delegación de esta competencia, ya que la delegación “supone que la titularidad corresponde al delegante, como evidencia la posibilidad de avocación”. En este mismo sentido: J. L. Vallina Velarde, “Autonomía local y aprobación por delegación de los planes generales de urbanismo”, págs. 31-37.

i) La Administración regional y, en algunos casos, también la provincial podrán delegar competencias relacionadas con el *desarrollo cooperativo de la actividad de ejecución* en otras Administraciones¹⁴⁰⁵.

ii) Las Administraciones públicas pueden delegar competencias propias relacionadas con el *desarrollo de la actividad de ejecución en régimen de gestión pública* en otras Administraciones, organismos de ellas dependientes o entidades por ellas fundadas o controladas [art. 90.2 c) de la Ley andaluza 7/2002].

Finalmente, hay que advertir que se ha producido la derogación de preceptos que regulaban supuestos de delegación a favor de los municipios, aduciéndose para ello, razones de coordinación¹⁴⁰⁶.

6.17. Vivienda

En este sector únicamente se han localizado algunos ejemplos de delegaciones concretas. Así, se admite que la Administración regional puede delegar la competencia sobre *cédulas de habitabilidad* en los entes locales (art. 26.5 de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre¹⁴⁰⁷) o en los municipios (art. 34.3 de la Ley foral 10/2010, de 10 de mayo). Debemos advertir que el otorgamiento de la cédula de habitabilidad ha sido tradicionalmente considerado una competencia municipal. Sin embargo, algunas Comunidades autónomas la han asumido como propia; sin perjuicio, como es el caso, de poder delegar la competencia a los municipios.

Las Comunidades autónomas podrán delegar en los entes locales el *proceso de adjudicación de viviendas*, que deberá llevarse a cabo de acuerdo con los criterios legalmente establecidos (art. 98.3 de la Ley catalana 18/2007). Asimismo, la Administración regional podrá delegar el *ejercicio del derecho de adquisición preferente y de retracto* (art. 76 de la Ley castellano-leonesa 9/2010, de 30 de agosto) y la competencia para dictar las *resoluciones que declaren el desahucio administrativo* (art. 78.6 de la Ley castellano-leonesa); delegación que hay que entender podrá hacerse a favor de la Administración local.

¹⁴⁰⁵ Art. 92.2 b) del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, aprobado por el Decreto Legislativo canario 1/2000, de 8 de mayo y art. 105.1 y 105.2 b) del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2010, de 18 de mayo y art. 74.2 c) de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio.

¹⁴⁰⁶ Véase la redacción originaria de los arts. 55.5 y 132, apartados 2 y 3, de la Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril y la parte expositiva de la Ley castellano-leonesa 4/2008, de 15 de septiembre, por la que se modifica la primera. La referida parte expositiva indica expresamente que “la coordinación administrativa ha llevado a derogar los criterios de delegación competencial, en favor de los establecidos en la normativa de régimen local”.

¹⁴⁰⁷ Sobre la cédula de habitabilidad prevista en la norma catalana: D. Sibina Tomás, “La calidad del parque inmobiliario”, págs. 371-382.

CAPÍTULO SEGUNDO. LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN A LOS MUNICIPIOS

1. La encomienda de gestión: concepto, características y régimen jurídico

1.1. Concepto y características¹⁴⁰⁸

En una primera aproximación se puede definir la encomienda de gestión a un municipio como un supuesto de mandato o encargo jurídico público de la Administración estatal, autonómica o local a uno o varios municipios para que aquel o éstos gestionen un determinado servicio o actividad, en nombre y por cuenta de aquella¹⁴⁰⁹.

A partir de esta definición, conviene detenerse a estudiar las principales características de la encomienda:

- Es un mandato jurídico, es decir, una relación por la cual una persona se obliga a prestar algún servicio o hacer alguna cosa por cuenta o encargo de otra¹⁴¹⁰. En este sentido, no se modifica el orden jurídico preexistente, ni se altera el orden competencial, ya que no hay un cambio en el orden objetivo de competencias, ya que éstas siguen atribuidas al órgano encomendante¹⁴¹¹. La encomienda de gestión, al igual que la delegación de competencias, es una modulación al principio de irrenunciabilidad de las competencias administrativas.

- La encomienda obliga a distinguir entre una Administración encomendante, titular de la competencia, que puede ser la Administración estatal, la Administración autonómica u otras entidades locales (diputación provincial, etc.) y un ente encomendado, que sería un municipio o varios¹⁴¹². La legislación sectorial prevé que las Administraciones públicas (*infra*, parte segunda, capítulo segundo, 4.6) o, más concretamente, el Estado (*infra*, parte segunda, capítulo segundo, 4.7) y las Comunidades autónomas (*infra*, parte segunda, capítulo segundo, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 4.7, 4.8 y 4.10), podrán encomendar competencias a los entes locales o municipios.

¹⁴⁰⁸ Además de los trabajos doctrinales mencionados en las siguientes notas a pie de página, hay que citar el estudio de L. Morell Ocaña, “Encomienda de funciones”.

¹⁴⁰⁹ En este sentido, A. Gallego Anabitarte, “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y Derecho Positivo”, pág. 99; F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, *Las competencias de las Corporaciones locales*, pág. 91 y F. Sosa Wagner, “Aproximación básica a las competencias locales”, pág. 29. Para F. Sosa Wagner, “Aproximación básica a las competencias locales”, pág. 30, estaríamos ante un ejemplo de Administración indirecta. Por otro lado, M. Vilalta Reixach, *La encomienda de gestión. Entre la eficacia administrativa y la contratación pública*, págs. 206-208, estudia las diferencias entre la encomienda de gestión y la delegación de competencias y L. C. Hernández Orejana, “Encomienda de gestión”, en las págs. 39-41, distingue la encomienda de figuras afines como la delegación, la concesión, el arrendamiento de servicios, la avocación, la delegación de firma y la suplencia.

¹⁴¹⁰ A. Gallego Anabitarte, “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y Derecho Positivo”, pág. 54.

¹⁴¹¹ A. Gallego Anabitarte, “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y Derecho Positivo”, págs. 53-56. Sobre los límites de la encomienda de gestión: M. Vilalta Reixach, *La encomienda de gestión. Entre la eficacia administrativa y la contratación pública*, págs. 173-175.

¹⁴¹² Sobre la figura del encomendante: M. Vilalta Reixach, *La encomienda de gestión. Entre la eficacia administrativa y la contratación pública*, pág. 110 y ss. Sobre el ente encomendado: M. Vilalta Reixach, *La encomienda de gestión. Entre la eficacia administrativa y la contratación pública*, págs. 133 y ss. y 232 y ss.

- El objeto de la encomienda es la gestión de servicios o la realización de determinadas actividades¹⁴¹³. La encomienda se centra en potestades cuyo ejercicio requiere la realización de actividades de orden material o técnico, o incluso físico. Por el contrario no se referirá a actos jurídicos¹⁴¹⁴.

- La gestión del servicio o, en su caso, la realización de la actividad, se lleva a cabo en nombre y por cuenta de la Administración encomendante. La Administración encomendada (en nuestro caso, el municipio) no ejerce una competencia propia, sino una competencia de otro órgano, una facultad ajena¹⁴¹⁵. Actúa como un mero agente o un simple mandatario que obra en nombre y por cuenta de otro, bajo responsabilidad ajena¹⁴¹⁶, ya que es un mandato para intervenir como órgano de la Administración encomendante¹⁴¹⁷. La consecuencia de esta idea es que la Administración encomendada no podrá delegar la actividad o el servicio, ya que no le pertenece¹⁴¹⁸.

De acuerdo con esta característica, la Administración encomendada estará sometida a técnicas de control prácticamente plenas, a poderes jerárquicos¹⁴¹⁹, lo que justificaría que la Administración encomendante pueda dictar, no sólo instrucciones de carácter general [tal como sucede en la delegación de competencias; *supra*, parte segunda, capítulo primero, 3.2 ii)], sino también particulares.

1.2. Régimen jurídico

La Ley 30/1992 señala que las relaciones entre la Administración del Estado o la Administración autonómica con las entidades locales se regirán por la legislación básica de régimen local (art. 9), con la única excepción del art. 15.4¹⁴²⁰. Pues bien, la LBRL no dedica

¹⁴¹³ Al respecto, L. C. Hernández Orejana, “Encomienda de gestión”, pág. 41 y M. Vilalta Reixach, *La encomienda de gestión. Entre la eficacia administrativa y la contratación pública*, pág. 184 y ss.

¹⁴¹⁴ J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, pág. 458.

¹⁴¹⁵ A. Gallego Anabitarte, “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y Derecho Positivo”, págs. 54 y 56.

¹⁴¹⁶ A. Gallego Anabitarte, “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y Derecho Positivo”, págs. 53, 54 y 102 y L. Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución Española”, pág. 186 y, este mismo autor, en *Derecho básico de la Administración Local*, pág. 161 y en “Las relaciones interadministrativas en el Régimen Local”, pág. 190. F. Sosa Wagner, “Aproximación básica a las competencias locales”, pág. 29, concluye que no existe transferencia de competencias, ya que lo que se produce es una simple utilización por el encomendante de “órganos impropios”, lo que determina que el centro de imputación de las decisiones permanezca invariable.

¹⁴¹⁷ A. Gallego Anabitarte, “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y Derecho Positivo”, págs. 54, 95 y 97; L. C. Hernández Orejana, “Encomienda de gestión”, pág. 38 y F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, *Las competencias de las Corporaciones locales*, págs. 94 y 98.

¹⁴¹⁸ A. Gallego Anabitarte, “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y Derecho Positivo”, pág. 56.

¹⁴¹⁹ A. Gallego Anabitarte, “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y Derecho Positivo”, págs. 93-94 y 102; L. Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución Española”, pág. 184 (y, este mismo autor, en “Las relaciones interadministrativas en el Régimen Local”, pág. 190) y F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, *Las competencias de las Corporaciones locales*, págs. 94 y 98.

¹⁴²⁰ A. J. Sánchez Sáez, “La encomienda de gestión como instrumento racionalizador del ejercicio de las competencias administrativas”, págs. 260-261 y J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, pág. 461. Matiza esta idea: M. Vilalta Reixach, *La encomienda de gestión. Entre la eficacia administrativa y la contratación pública*, págs. 87-88.

especial atención a la encomienda, si bien parte de la doctrina ha defendido la aplicación de las reglas relativas a la delegación¹⁴²¹. Por el contrario, las leyes autonómicas sobre régimen local emplean bastantes preceptos a la regulación de la encomienda (*infra*, parte segunda, capítulo segundo, 3).

2. La encomienda de gestión a los municipios en los estatutos de autonomía

El Estatuto canario es la única disposición estatutaria que prevé que la Comunidad autónoma podrá encomendar el ejercicio de sus funciones administrativas a, entre otros, los ayuntamientos (art. 22.3 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto). A renglón seguido, la norma precisa un supuesto que bien puede encuadrarse dentro de las encomiendas de gestión, ya que los municipios, entre otros, podrán actuar como colaboradores del Gobierno autonómico para la liquidación, gestión y recaudación de los tributos regionales [art. 62.3 del Estatuto canario].

Por el contrario, la encomienda de gestión ascendente, esto es, de ayuntamientos a Administraciones superiores, se admite en varios Estatutos (Estatuto extremeño: art. 56.2 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero y Estatuto castellano-leonés: art. 47.2 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre)¹⁴²².

Por lo tanto, la encomienda de gestión a favor de los municipios apenas está contemplada en los Estatutos de autonomía, a diferencia de lo que hemos visto con la delegación de competencias (*supra*, parte segunda, capítulo primero, 4).

3. La encomienda de gestión en la legislación autonómica reguladora del régimen local¹⁴²³

3.1. Elementos subjetivo, objetivo y formal

3.1.1. Elemento subjetivo

Debemos distinguir dos elementos subjetivos, por un lado, el ente encomendante y, por otro lado, el ente encomendado.

i) El ente encomendante, por lo general, va a ser la Comunidad autónoma¹⁴²⁴, aunque pueden serlo también los propios entes locales, como, por ejemplo, los consejos insulares (arts. 58 y 64.1 de la Ley balear 20/2006, de 15 de diciembre).

¹⁴²¹ A. J. Sánchez Sáez, “La Encomienda de gestión como instrumento racionalizador del ejercicio de las competencias administrativas”, pág. 262. En esta línea, aunque con algún matiz, J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, pág. 461.

¹⁴²² La legislación autonómica reguladora del régimen local también prevé encomiendas de gestión ascendentes. Por ejemplo: art. 137.1 de la Ley madrileña 2/2003 y art. 64.1 de la Ley balear 20/2006.

¹⁴²³ Un breve análisis de algunas de estas normas, en F. Sosa Wagner, “Aproximación básica a las competencias locales”, pág. 30.

¹⁴²⁴ Art. 23.1 de la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio; art. 103.1 de la Ley aragonesa 7/1999, de 9 de abril (M. Garcés Sanagustín, “De la transferencia, delegación y encomienda de gestión de competencias de la Comunidad Autónoma a las entidades locales”, págs. 147-148, estudia la encomienda de gestión regulada en esta Ley); arts. 58 y 60 de la Ley balear 20/2006, de 15 de diciembre; arts. 87.1 y 173.1 de la Ley gallega 5/1997, de 22 de julio; art. 150 de la Ley madrileña 2/2003, de 11 de marzo y art. 4 de la Ley madrileña 3/2003, de 11 de marzo (un breve estudio sobre la encomienda de gestión en las citadas leyes madrileñas en A. Galán Galán, “La descentralización de competencias autonómicas y el Pacto Local”, págs. 44-45); art. 4.1 de la Ley murciana

Un aspecto que destacan las normas autonómicas es el carácter voluntario (potestativo) de estas encomiendas¹⁴²⁵. Así, la Administración titular de la competencia es quien decide si quiere encomendar o no. Así, en este sentido, se utiliza el verbo “poder” (art. 23.1 de la Ley andaluza 5/2010; art. 150 de la Ley madrileña 2/2003; art. 4.1 de la Ley murciana 7/1983; art. 85, apartados 1 y 2, de la Ley riojana 1/2003 y art. 150.1 de la Ley valenciana 8/2010).

Por último, hay que señalar que algunas leyes encuadran las encomiendas de gestión de la Administración autonómica a un municipio entre las técnicas de colaboración y cooperación [art. 195 i) de la Ley gallega 5/1997 y art. 98 i) de la Ley riojana 1/2003].

ii) Las leyes autonómicas reconocen como posibles entes encomendados a las entidades locales¹⁴²⁶. Además, en algún caso, se alude a la posibilidad de formalizar encomiendas con las entidades locales y “con sus entes dependientes o vinculados” (art. 23.1 de la Ley andaluza 5/2010). Excepcionalmente, se cita como “receptores” de la gestión encomendada a los ayuntamientos (art. 58 de la Ley balear 20/2006, de 15 de diciembre). Más precisas van a resultar algunas normas, que permiten efectuar encomiendas en los municipios capitales de provincias, en los municipios que sean cabeceras supracomarcas o comarcas y en aquellos que cuenten con una población superior a sesenta mil habitantes [arts. 97.1 a) y 103.1 de la Ley aragonesa 7/1999 y arts. 87.1, 173.1 y 174.3 de la Ley gallega 5/1997, de 22 de julio].

Dicho esto, se observa que en ocasiones se incluye algún tipo de condicionante, como es que las entidades locales “tengan características homogéneas” (art. 150 de la Ley madrileña 2/2003) o que dispongan de “capacidad de gestión” (art. 150.1 de la Ley valenciana 8/2010).

En todo caso, las encomiendas podrán ser generales, es decir, a favor de todas las entidades locales que “tengan características homogéneas” (art. 150 de la Ley madrileña 2/2003) o particulares, a favor de algunas entidades locales que “tengan características homogéneas” (art. 150 de la Ley madrileña 2/2003).

Por último, como tendremos ocasión de comprobar en la legislación sectorial, la encomienda puede ser a favor de los municipios (*infra*, parte segunda, capítulo segundo, 4.1, 4.3, 4.4, 4.6, 4.7, 4.8 y 4.9), de los municipios que superen una determinada población (*infra*, parte segunda, capítulo segundo, 4.6), de las entidades locales (*infra*, parte segunda, capítulo segundo, 4.1 y 4.2) o de las Administraciones (*infra*, parte segunda, capítulo segundo, 4.2, 4.6 y 4.10).

3.1.2. Elemento objetivo o material

i) Las normas perfilan en que pueden consistir las encomiendas. Éstas se concretan en la gestión o realización de actividades de carácter material o de servicios que sean competencia de la entidad encomendante¹⁴²⁷. También se admite que las actividades de carácter técnico puedan ser encomendadas (art. 23.1 de la Ley andaluza 5/2010; arts. 96.2 y

7/1983, de 7 de octubre; arts. 85. 1 y 95.1 de la Ley riojana 1/2003, de 3 de marzo y art. 150.1 de la Ley valenciana 8/2010, de 23 de junio.

¹⁴²⁵ R. Parada Vázquez, *Derecho Administrativo*, Tomo II, pág. 59, no considera admisibles las encomiendas de gestión forzosas, ya que las encomiendas deberían ser voluntarias y materializarse en convenios.

¹⁴²⁶ Art. 23.1 de la Ley andaluza 5/2010; art. 150 de la Ley madrileña 2/2003 y art. 4 de la Ley madrileña 3/2003; art. 17.1 de la Ley murciana 7/1983; arts. 85, apartados 1 y 2, y 95.1 de la Ley riojana 1/2003 y art. 150.1 de la Ley valenciana 8/2010.

¹⁴²⁷ Art. 23.1 de la Ley andaluza 5/2010; arts. 96.2 y 103.1 de la Ley aragonesa 7/1999; art. 150 de la Ley madrileña 2/2003; art. 4 de la Ley madrileña 3/2003 –ésta se refiere únicamente a actividades materiales- y art. 150.1 de la Ley valenciana 8/2010.

103.1 de la Ley aragonesa 7/1999, de 9 de abril y art. 150.1 de la Ley valenciana 8/2010). Por el contrario, hay normas que centran la encomienda en la gestión ordinaria de los servicios propios de la entidad encomendante (art. 17.1 de la Ley murciana 7/1983) y no tanto en la gestión o realización de actividades. Sin duda, las normas más generosas en relación con el objeto de la encomienda son la balear, la gallega y la riojana que posibilitan la encomienda de la gestión ordinaria de los servicios propios (art. 58 de la Ley balear 20/2006; art. 87.1 de la Ley gallega 5/1997 y art. 95.1 de la Ley riojana 1/2003) y de las actividades de carácter material, técnico¹⁴²⁸ o de servicios (art. 60 de la Ley balear 20/2006; art. 173.1 de la Ley gallega 5/1997 y art. 85.2 de la Ley riojana 1/2003).

La legislación sectorial, como tendremos ocasión de comprobar, alude al objeto de la encomienda. Una vez se alude a las encomiendas a favor de los entes locales o los municipios de forma genérica (*infra*, parte segunda, capítulo segundo, 4.6, 4.7, 4.8 y 4.9). Sin embargo, existen supuestos en los que se prevén la encomienda de competencias específicas (*infra*, parte segunda, capítulo segundo, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6 y 4.8). Se prevé la posibilidad de encomendar la redacción de estudios y proyectos (*infra*, parte segunda, capítulo segundo, 4.2), la gestión de centros, servicios o prestaciones (*infra*, parte segunda, capítulo segundo, 4.4 y 4.6) o la coordinación, ordenación y regulación de determinados servicios (*infra*, parte segunda, capítulo segundo, 4.8).

Un segundo aspecto en el que hay que detenerse es en lo que algunas leyes autonómicas de régimen local denominan “límites”, los cuales se refieren a dos aspectos, como son la titularidad de la competencia encomendada y la responsabilidad por la gestión encomendada (art. 151 de la Ley madrileña 2/2003).

De un lado, la encomienda no supone en ningún caso la cesión de la titularidad de la competencia que se encomienda¹⁴²⁹, ni de los elementos sustantivos de su ejercicio (art. 103.2 de la Ley aragonesa 7/1999; art. 63 de la Ley balear 20/2006; arts. 8.3 y 173.2 de la Ley gallega 5/1997 y art. 150.2 de la Ley valenciana 8/2010)¹⁴³⁰. En todo caso, la encomienda no podrá suponer en ningún caso “delegación del ejercicio de competencias” (art. 17.1 de la Ley murciana 7/1983). De otro lado, la responsabilidad de la gestión corresponde a la Administración titular de la competencia encomendada (art. 151 de la Ley madrileña 2/2003).

ii) Al igual que sucede con la delegación de competencias [*supra*, parte segunda, capítulo primero, 3.1.2. ii)], en la encomienda se da bastante importancia a los presupuestos habilitantes¹⁴³¹. Por un lado, se alude a diversas razones: “eficacia” (art. 173.1 de la Ley gallega 5/1997 y art. 85.2 de la Ley riojana 1/2003), “eficacia o eficiencia” (art. 150 de la Ley madrileña 2/2003)¹⁴³² o “eficacia, eficiencia y economía” (art. 58 de la Ley balear 20/2006).

¹⁴²⁸ Por ejemplo, el Instituto Gallego de Vivienda y Suelo encomienda a varios ayuntamientos “las tramitaciones necesarias de tipo técnico referidas a viviendas acogidas o que se vayan a incorporar al Programa Aluga” (Resolución de 28 de mayo de 2012. DOG, de 7 de junio de 2012).

¹⁴²⁹ Art. 103.2 de la Ley aragonesa 7/1999; art. 63 de la Ley balear 20/2006; arts. 8.3 y 173.2 de la Ley gallega 5/1997; art. 151 de la Ley madrileña 2/2003 y art. 150.2 de la Ley valenciana 8/2010.

¹⁴³⁰ Esto mismo aparece en la regulación de la encomienda de gestión regulada en el art. 15 de la Ley 30/1992 (y también el art. 11 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre) y así lo han ratificado nuestros Tribunales [STSJ de Castilla-La Mancha, de 30 de octubre de 2000, F. D. 5º (RJCA 2000/2309)]

¹⁴³¹ Al respecto: M. Vilalta Reixach, *La encomienda de gestión. Entre la eficacia administrativa y la contratación pública*, pág. 97 y ss.

¹⁴³² Sobre los conceptos de eficacia y eficiencia en las encomiendas de gestión: A. J. Sánchez Sáez, “La Encomienda de gestión como instrumento racionalizador del ejercicio de las competencias administrativas”, págs. 230-235.

Otro motivo para llevar a cabo una encomienda será la carencia o la falta de medios necesarios para ejercitar la competencia por parte de la Administración encomendada en el ámbito territorial de la Administración encomendada (arts. 96.2 y 103.1 de la Ley aragonesa 7/1999; art. 173.1 de la Ley gallega 5/1997 y art. 60 de la Ley balear 20/2006). Por otro lado, se incide en lo que podríamos llamar fines de la encomienda, como prestar un mejor y más cercano servicio a la ciudadanía (art. 58 de la Ley balear 20/2006, de 15 de diciembre y art. 150.1 de la Ley valenciana 8/2010). A la hora de fijar esos fines, se pretende configurar la encomienda como una especie de garantía: asegurar un mejor ejercicio de la competencia y lograr una más eficaz prestación de los servicios (arts. 96, apartados 1 y 2, y 103.1 de la Ley aragonesa 7/1999), se facilite la proximidad de la gestión administrativa a sus destinatarios y se alcance una mayor participación de la ciudadanía (arts. 59.1 y 60 de la Ley balear).

La legislación sectorial, como tendremos ocasión de comprobar, incide en ese aspecto y alude a razones como mejorar la eficacia en la gestión de las competencias encomendadas (*infra*, parte segunda, capítulo segundo, 4.1) o mejorar la eficacia de la gestión pública y la atención a los usuarios (*infra*, parte segunda, capítulo segundo, 4.8).

3.1.3. Elemento formal

3.1.3.1. Iniciación

Las leyes autonómicas no dicen nada sobre esta cuestión. En todo caso, el procedimiento de encomienda podrá iniciarse de oficio por la Administración encomendada y a solicitud del correspondiente ayuntamiento¹⁴³³. Las leyes sectoriales, como veremos, admiten que los municipios puedan solicitar la encomienda de alguna competencia (*infra*, parte segunda, capítulo segundo, 4.6).

3.1.3.2. Consultas

Algunas normas ponen el acento en el informe que deberá emitir el órgano colegiado que tenga encomendadas las funciones de cooperación local [arts. 186.1 y 191 g) de la Ley gallega 5/1997, de 22 de julio y art. 95.1 de la Ley riojana 1/2003, de 3 de marzo].

Asimismo, si la encomienda proyectada afecta a las condiciones de empleo de la Administración encomendada o encomendada, deberán evacuarse consultas con las organizaciones sindicales acerca de las condiciones de trabajo (art. 150.3 de la Ley valenciana 8/2010).

3.1.3.3. Aceptación municipal de la encomienda

La encomienda de gestión estará condicionada a la “previa conformidad” o a “la aceptación previa” de la Corporación o Corporaciones interesadas, lo que nos permitiría concluir que, con carácter general, la encomienda se configura como una encomienda voluntaria, excluyéndose la posibilidad de encomiendas forzosas, sin perjuicio de la excepción que señalaremos más adelante¹⁴³⁴. Por tanto, se viene a “facultar a los entes locales” para asumir la gestión encomendada [art. 4.1 b) de la Ley murciana 7/1983], correspondiendo a

¹⁴³³ En Andalucía, la encomienda de gestión de “actuaciones de tramitación de procedimientos sancionadores en materia de salud pública” se formalizará en un convenio a solicitud de cada ayuntamiento interesado (art. 2º de la Orden de 30 de julio de 1999, de la Consejería de Salud. BOJA, de 19 de agosto de 1999).

¹⁴³⁴ Art. 126.4 f) de la Ley aragonesa 7/1999 (M. Garcés Sanagustín, “De la transferencia, delegación y encomienda de gestión de competencias de la Comunidad de Madrid a las entidades locales”, pág. 148, subraya el carácter voluntario de la encomienda de gestión regulada en esta Ley); art. 94.3 h) de la Ley balear 20/2006; art. 175 de la Ley gallega 5/1997; arts. 4.1 y 17.1 de la Ley murciana 7/1983 y arts. 86.4 y 137.4 f) de la Ley riojana 1/2003.

éstos aceptar o no esa encomienda. La idea de voluntariedad de las encomiendas es enfatizada en la norma balear, la cual exige que la encomienda de gestión se lleve a cabo “respetando la voluntad de las entidades afectadas” (art. 58 de la Ley balear 20/2006).

No obstante, existe, como ya hemos anticipado, alguna excepción a la idea de que la encomienda tenga un carácter voluntario. En algunas Comunidades autónomas será precisa la referida aceptación, “salvo disposición legal en contra” (art. 86.4 de la Ley riojana 1/2003) o “salvo que por Ley se impongan obligatoriamente” [art. 126.4 f) de la Ley aragonesa 7/1999¹⁴³⁵ y art. 94.3 h) de la Ley balear 20/2006]. Este inciso nos lleva a pensar que existen encomiendas forzosas¹⁴³⁶.

3.1.3.4. Formalización y contenido de la encomienda

i) Con carácter general, la encomienda se instrumenta mediante la suscripción del oportuno convenio¹⁴³⁷ (art. 23.2 de la Ley andaluza 5/2010; art. 103.3 de la Ley aragonesa 7/1999; art. 63 de la Ley balear 20/2006; art. 152 de la Ley madrileña 2/2003 y art. 4 de la Ley madrileña 3/2003; art. 95.1 de la Ley riojana 1/2003 y art. 150.3 de la Ley valenciana 8/2010); convenio se tendrá que publicar en el correspondiente Boletín autonómico¹⁴³⁸. En este sentido, la legislación sectorial también contempla el convenio como medio de formalización de la encomienda de gestión (*infra*, parte segunda, capítulo segundo, 4.4 y 4.6).

Si bien esto es lo habitual en las leyes autonómicas de régimen local, en alguna norma se distinguen dos fases. Así, la encomienda se realizará o aprobará por la Administración encomendante (la Comunidad autónoma) mediante un Decreto¹⁴³⁹ y, en un segundo momento, se formaliza con la firma de un convenio¹⁴⁴⁰ (art. 103.3 de la Ley aragonesa 7/1999 y art. 95.1 de la Ley riojana 1/2003). Finalmente, quedaría por revisar la Ley gallega (ley 5/1997, de 22 de julio). De acuerdo con esta norma, la encomienda se realizará mediante Decreto (art. 186.1), que se adoptará a propuesta de una Comisión Mixta (186.2), que estará integrada por tres representantes de la Administración autonómica y tres representantes de la entidad local.

¹⁴³⁵ M. Garcés Sanagustín, “De la transferencia, delegación y encomienda de gestión de competencias de la Comunidad de Madrid a las entidades locales”, pág. 148, subraya el carácter voluntario de la encomienda de gestión regulada en esta Ley.

¹⁴³⁶ F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, *Las competencias de las Corporaciones locales*, pág. 94 y F. Sosa Wagner, “Aproximación básica a las competencias locales”, pág. 29, afirman, en términos de *lege ferenda*, que en la encomienda no hay una voluntariedad de ambas partes, sino que una Administración “impone a la otra la carga de una prestación forzosa”.

¹⁴³⁷ L. C. Hernández Orejana, “Encomienda de gestión”, pág. 35, subraya el carácter pactado de la encomienda. Sobre estos convenios: M. Vilalta Reixach, *La encomienda de gestión. Entre la eficacia administrativa y la contratación pública*, págs. 219-231. Por otro lado, sirva como ejemplo el modelo de convenio entre la Consejería castellano-manchega de Empleo y los ayuntamientos para la encomienda de gestión de la “realización de las actividades de renovación de la demanda, la gestión de usuarios de la oficina virtual y el apoyo en el acceso a los trámites telemáticos de la Consejería competente en materia de empleo” (Resolución de 10 de octubre de 2012, de la Consejería de Empleo y Economía. DOCLM, de 23 de octubre de 2012, págs. 32.619-32.630).

¹⁴³⁸ Art. 103.3 de la Ley aragonesa 7/1999; art. 152 de la Ley madrileña 2/2003; art. 95.1 de la Ley riojana 1/2003 y art. 150.3 de la Ley valenciana 8/2010, de 23 de junio.

¹⁴³⁹ Por ejemplo, el Decreto aragonés 140/2009, de 21 de julio, por el que se autoriza la encomienda de gestión de la Comunidad autónoma de Aragón a, entre otras entidades locales, los municipios de Barbastro y Lanaja, en materia de transporte (BOA, de 30 de julio de 2009).

¹⁴⁴⁰ Mediante Órdenes de 26 de noviembre de 2010 se dispone la publicación de los Convenios de encomienda de transporte escolar entre los Ayuntamientos de Lanaja y Barbastro y la Comunidad autónoma de Aragón (BOA, de 20 de diciembre).

Sin negar el carácter paritario de la citada Comisión reseñar que la presidencia recae en la representación autonómica [art. 182.2 a) y b)].

ii) En cuanto al contenido del convenio, las normas autonómicas determinan lo que podría considerarse como un contenido mínimo (así lo califica el art. 95.2 de la Ley riojana 1/2003). En estos convenios deberán reflejarse aspectos como:

-La determinación (art. 150.4 de la Ley valenciana 8/2010) o el alcance de la encomienda (art. 23.2 de la Ley andaluza 5/2010 y art. 152 de la Ley madrileña 2/2003), esto es, la actividad o actividades encomendadas, así como la naturaleza y el alcance de la gestión encomendada (art. 103.4 de la Ley aragonesa 7/1999; art. 186.2 de la Ley gallega 5/1997 y art. 85.2 de la Ley riojana 1/2003).

-La habilitación normativa que fundamenta la encomienda (art. 23.2 de la Ley andaluza 5/2010 y art. 152 de la Ley madrileña 2/2003),

-El plazo de vigencia o duración de la encomienda¹⁴⁴¹; o, en su caso, determinar si la misma es indefinida (art. 103.4 de la Ley aragonesa 7/1999).

-Facultades de dirección y control que se reserve la entidad encomendante¹⁴⁴², que podrán consistir en la adopción de directrices (art. 150.5 de la Ley valenciana 8/2010) y

-Medios económicos precisos para llevar a cabo la encomienda, fijándose el porcentaje de financiación que aportará cada Administración (art. 150.4 de la Ley valenciana 8/2010) o la compensación que debe recibir la entidad local por las prestaciones que se le encomiendan (art. 152 de la Ley madrileña 2/2003). Algunas normas van un poco más lejos y la efectividad de la encomienda requerirá que vaya acompañada de la dotación económica o del incremento de financiación o de medios en favor de la entidad encomendada (art. 23.3 de la Ley andaluza 5/2010; arts. 60 *in fine* y 63 de la Ley balear 20/2006 y art. 95.3 de la Ley riojana 1/2003).

La legislación sectorial que se ha examinado incide en que será preciso que la encomienda prevea la transferencia de los recursos necesarios para desarrollar la actividad encomendada (*infra*, parte segunda, capítulo segundo, 4.6).

3.2. El ejercicio de las competencias encomendadas

i) La Administración titular de la competencia encomendada puede adoptar cuantas decisiones (actos o resoluciones) deban de servir de soporte jurídico a la actividad material que es objeto de la encomienda (arts. 8.3 y 173.2 de la Ley gallega 5/1997 y art. 151 de la Ley madrileña 2/2003)¹⁴⁴³, configurándose esta potestad en un límite a la encomienda (art. 151 de la Ley madrileña 2/2003). Por tanto, lo que busca la entidad encomendante, a través de esos actos o resoluciones, es legitimar “las concretas actividades materiales objeto de la

¹⁴⁴¹ Art. 103.4 de la Ley aragonesa 7/1999; art. 23.2 de la Ley andaluza 5/2010; art. 186.2 de la Ley gallega 5/1997 (por ejemplo, una encomienda de gestión del Instituto Gallego de Vivienda y Suelo a varios ayuntamientos tiene una vigencia inferior al año (Resolución de 28 de mayo de 2012. DOG, de 7 de junio de 2012); art. 152 de la Ley madrileña 2/2003; art. 95.2 de la Ley riojana 1/2003 y art. 150.4 de la Ley valenciana 8/2010).

¹⁴⁴² Art. 103.4 de la Ley aragonesa 7/1999; art. 186.2 de la Ley gallega 5/1997, art. 95.2 de la Ley riojana 1/2003 y art. 150.4 de la Ley valenciana 8/2010.

¹⁴⁴³ M. Almeida Cerredá, “Las relaciones entre las Administraciones Públicas”, pág. 440, incide en que todas las acciones de orden jurídico se excluyen de la encomienda de gestión, ya que la responsabilidad de dictar actos y resoluciones de carácter jurídico que den soporte a la concreta actividad material objeto de la encomienda son, en todo caso, competencia del encomendante.

encomienda” (art. 103.2 de la Ley aragonesa 7/1999 y art. 63 de la Ley balear 20/2006)¹⁴⁴⁴. No debe olvidarse que, como ya dijimos (*supra*, parte segunda, capítulo segundo, 1.1), el ente encomendante sigue siendo el titular de la competencia y, además, continúa como responsable de la gestión encomendada.

También se admite por las normas autonómicas que la Administración encomendante pueda dictar instrucciones generales y particulares (art. 103.1 de la Ley aragonesa 7/1999; art. 173.1 de la Ley gallega 5/1997 y art. 150.1 de la Ley valenciana 8/2010). Estas instrucciones conllevarán una obligación para las entidades locales, puesto que esas entidades deberán actuar con sujeción plena a las mismas (art. 103.1 de la Ley aragonesa 7/1999, de 9 de abril; art. 173.2 de la Ley gallega 5/1997 y art. 150.1 de la Ley valenciana 8/2010). De este modo, estamos ante un control mucho más intenso que en la delegación de competencias¹⁴⁴⁵. Recordemos que en la delegación se permite que la Administración delegante emane instrucciones técnicas de carácter general [*supra*, parte segunda, capítulo primero, 3.2 ii)]. Pues bien, en la encomienda se admite que la Administración titular de la competencia dicte instrucciones de cualquier tipo (técnicas o no) que podrán tener, no sólo carácter general, sino también particular. Los controles existentes en el ámbito de la encomienda de gestión no responderían a la necesidad de proteger un interés público predominante, sino a la necesidad de que el ente encomendado se adecue en su actuación a los fines e intereses que la han sido confiados¹⁴⁴⁶.

Por último, vamos a tener ocasión de comprobar como la legislación sectorial contempla algún mecanismo de control, como es la supervisión y la aprobación de la actividad encomendada (*infra*, parte segunda, capítulo segundo, 4.2). Asimismo, se exige que la actividad encomendada se ejerza en el marco de algún instrumento de planificación (*infra*, parte segunda, capítulo segundo, 4.6).

3.3. La finalización de la encomienda

La encomienda puede finalizar por voluntad de la Administración titular de la competencia. En caso de incumplimiento de las directrices y medidas previstas en el convenio a través del cual se formaliza la encomienda, la Administración encomendante advertirá de ello a la entidad local. Si la entidad local mantuviese esa actitud, la entidad titular de la competencia podrá suspender o dejar sin efecto la encomienda¹⁴⁴⁷. No obstante, con anterioridad a la adopción de estas medidas, se exige un trámite de audiencia a la entidad local (art. 150.5 de la Ley valenciana 8/2010) y/ o el informe de algún órgano colegiado (art. 186.4 de la Ley gallega 5/1997 y art. 95.4 de la Ley riojana 1/2003).

¹⁴⁴⁴ M. Garcés Sanagustín, “De la transferencia, delegación y encomienda de gestión de competencias de la Comunidad Autónoma a las entidades locales”, pág. 148, argumenta que estos actos o resoluciones tienen su justificación en que la actividad encomendada sigue siendo responsabilidad de la Administración encomendante, puesto que la encomienda no supone cesión de la titularidad de la competencia, ni de los elementos sustantivos de su ejercicio.

¹⁴⁴⁵ F. Sosa Wagner, “Aproximación básica a las competencias locales”, pág. 29 señala, en términos de *lege ferenda*, que la encomienda implica una relación funcional jerárquica, por lo que las facultades de dirección y control son más intensas.

¹⁴⁴⁶ L. Morell Ocaña, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, pág. 293.

¹⁴⁴⁷ Art. 103.6 de la Ley aragonesa 7/1999, -este precepto no contiene referencia alguna a la advertencia previa-; art. 186.4 de la Ley gallega 5/1997; art. 95.4 de la Ley riojana 1/2003 y art. 150.5 de la Ley valenciana 8/2010.

Nada se dice de otras formas de terminación de la encomienda, como i) el acuerdo entre la Administración encomendante y el municipio encomendado, ii) la renuncia de la entidad encomendada a continuar con la encomienda o iii) el cumplimiento del plazo que en el convenio se haya dispuesto.

4. La encomienda de gestión en la legislación sectorial

Las leyes sectoriales estudiadas plantean la posibilidad de acudir a la encomienda de gestión en muy pocas ocasiones. No debe entenderse esta escasez de supuestos como algo que afecte exclusivamente a los municipios, ya que tampoco existen demasiados supuestos de encomienda de gestión a las Comunidades autónomas¹⁴⁴⁸ o a otras entidades locales¹⁴⁴⁹.

4.1. Aguas

En primer lugar, la Administración regional podrá encomendar sus competencias en los municipios (art. 4.3 de la Ley cántabra 2/2014, de 26 de noviembre). Esa encomienda deberá responder a un fin bien concreto: que la encomienda contribuya a mejorar la eficacia en la gestión de las competencias que se le atribuyen en relación con el *abastecimiento y el saneamiento* (art. 4.3).

En segundo lugar, las *obras hidráulicas (infraestructuras de abastecimiento y saneamiento, principalmente) de interés general de la Comunidad autónoma* serán proyectadas y ejecutadas por la Administración regional. No obstante, la *construcción y la explotación* de estas obras podrá realizarse en virtud de una encomienda de gestión (art. 7.1 de la Ley cántabra 2/2014, de 26 de noviembre –esta norma permite, además, encomendar la conservación, mantenimiento- y art. 39.1 de la Ley vasca 1/2006, de 23 de junio).

Por último, las Administraciones locales prestarán el servicio de suministro de agua potable en alta mediante *infraestructuras hidráulicas* propias o de aquellas otras que tengan encomendada su gestión (art. 2.3 de la Ley castellano-manchega 6/2009, de 17 de diciembre).

4.2. Carreteras

En primer lugar, la Administración regional podrá encomendar la *redacción de estudios y proyectos* a otras Administraciones, sociedades o entes públicos u organismos (art. 19.2 de la Ley foral 5/2007, de 23 de marzo), reservándose la Administración regional la supervisión y aprobación de esos estudios y proyectos (art. 19.2 de la Ley foral 5/2007).

En segundo lugar, las entidades locales desempeñarán las *funciones que se les encomienden en relación con la red de titularidad autonómica*, en virtud de catálogo del sistema viario o mediante acuerdos con la Administración regional (art. 12.2 de la Ley valenciana 6/1991, de 27 de marzo).

4.3. Movilidad

¹⁴⁴⁸ Un ejemplo de encomienda de gestión a favor de las Comunidades autónomas lo encontramos en el art. 36.1 b) de la Ley General de Salud Pública (Ley 33/2011, de 4 de octubre).

¹⁴⁴⁹ Un ejemplo de encomienda de gestión a favor de las diputaciones provinciales lo encontramos en el art. 59.4 (y, por conexión, apartados 1, 2 y 3, del referido art. 54) de la Ley valenciana de Protección Civil y Gestión de Emergencias (Ley 13/2010, de 23 de noviembre).

La Administración regional podrá encomendar sus competencias en relación con las *áreas funcionales o de prestación conjunta* a un ayuntamiento (art. 44.5 de la Ley valenciana 6/2011, de 1 de abril).

4.4. Museos

La Administración autonómica podrá suscribir convenios con las Administraciones municipales para encomendar la *gestión de museos o colecciones* de las que sean titulares (arts. 6.3 y 13.2 a) de la Ley cántabra 5/2001, de 19 de noviembre).

4.5. Residuos

Hemos encontrado lo que podríamos considerar un atisbo de encomienda de gestión. Las entidades locales ejercerán las competencias que, en su caso, les sean atribuidas con carácter temporal o permanente por las Administraciones competentes, mediante acuerdos o cualquier otro instrumento administrativo. Dicho ejercicio podrá llevarse a cabo directamente o mediante la constitución y participación en entes supramunicipales o de otra índole [art. 5.2 g) de la Ley gallega 10/2008, de 3 de noviembre]. Puede afirmarse que la encomienda de gestión tendría cabida en esta previsión.

4.6. Servicios Sociales

En el ámbito de los servicios sociales existe algún caso de encomienda de gestión, que se formula de forma genérica. Así, los municipios puedan ejercer competencias propias de la Administración autonómica por vía de encargo de gestión (art. 27.2 de la Ley catalana 12/2007, de 11 de octubre)¹⁴⁵⁰. Asimismo, las Comunidades autónomas organizarán los servicios y las prestaciones que les correspondan, los cuales se podrán atender mediante la técnica de encomienda o gestión ordinaria (art. 10.7 de la Ley canaria 9/1987, de 28 de abril).

Por otro lado, las normas sectoriales recogen algún supuesto concreto de encomienda (o encargo) de gestión, es decir, centrado en algún aspecto determinado. Por ejemplo:

i) La *gestión de las actuaciones propias de la inspección* sobre los servicios sociales podrá ser encomendada por la Comunidad autónoma a las entidades locales supramunicipales (por ejemplo, comarcales) o a los municipios con más de veinte mil habitantes. A tales efectos se suscribirá el oportuno convenio (art. 85.3 de la Ley aragonesa 5/2009, de 30 de junio y art. 87.3 de la Ley catalana 12/2007, de 11 de octubre). La encomienda se circunscribe, como no podía ser de otra manera, a los servicios sociales ubicados en su ámbito territorial (art. 85.3 de la Ley aragonesa y art. 87.3 de la Ley catalana) y se realizará a solicitud de los municipios (art. 87.3 de la Ley catalana).

ii) La Administración autonómica podrá encomendar la *gestión de los programas y de las ayudas y prestaciones económicas* a los municipios¹⁴⁵¹. Esa encomienda se plasmará en un

¹⁴⁵⁰ Conviene advertir en este momento, que los términos encomienda de gestión y encargo de gestión podemos considerarlos sinónimos. Es más, si comparamos la definición que el art. 15 de la Ley 30/1992 (y también el art. 11 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre) ofrece de la encomienda de gestión y la definición que la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña (art. 10) aporta del encargo de gestión, comprobamos que son prácticamente idénticas.

¹⁴⁵¹ Art. 7 e) y, por conexión, art. 11 h) de la Ley asturiana 1/2003, de 24 de febrero y art. 6.1 e) de la Ley valenciana 5/1997, de 25 de junio.

acuerdo o convenio entre la Administración regional y la municipal [art. 7 e) de la Ley asturiana y art. 6.1 e) de la Ley valenciana] y todo ello “dentro del marco del Plan Concertado que se desarrolle reglamentariamente” [art. 6.1 e) de la Ley valenciana].

iii) Por último, las Administraciones públicas pueden encomendar la *prestación o gestión de sus servicios* a otras Administraciones públicas (art. 8 de la Ley asturiana 1/2003 y art. 55 de la Ley cántabra 2/2007, de 27 de marzo), con el fin de mejorar la eficacia de la gestión pública y la atención a las personas usuarias (art. 8 de la Ley asturiana 1/2003).

4.7. Tráfico

El Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, admite que las Administraciones públicas puedan encomendar el ejercicio de sus *competencias sancionadoras*, mediante la suscripción del correspondiente convenio (art. 71.2). La norma reconoce esta competencia al Estado, a las Comunidades autónomas, en su caso, y a los municipios (art. 71, apartados 1, 3 y 6). De este modo, los municipios podrían llegar a ejercitar la potestad sancionadora estatal o autonómica.

4.8. Transportes

Con carácter general, los municipios podrán ejercer competencias que la Administración regional les encomiende¹⁴⁵².

De forma más específica, la Administración de transporte competente podrá encargar las competencias relacionadas con el *transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo* a un ayuntamiento (art. 72.1 de la Ley balear 4/2014, de 20 de junio). El conflicto surge con motivo del término “encargo”. Podemos entender que ese sustantivo es un sinónimo de encomienda. Pensemos, como ya hemos advertido anteriormente (*infra*, parte segunda, capítulo segundo, 4.6), que otras Comunidades utilizan la palabra encargo como un equivalente de encomienda.

Un último ejemplo lo encontramos en relación con las *Áreas Territoriales de Prestación Conjunta*. En principio, las *funciones de regulación y ordenación de los servicios de transporte que se presten en el citado Área* corresponden al órgano autonómico competente en la materia. No obstante, se admite que el ejercicio de esas funciones pueda encomendarse a alguno de los municipios integrados en el Área (art. 45.7 de la Ley cántabra 1/2014, de 17 de noviembre).

4.9. Turismo

Son competencias municipales aquellas competencias que se les encomiende [art. 14 e) del Decreto Legislativo aragonés 1/2013, de 2 de abril]. Más difícil de encasillar como encomienda es la previsión normativa según la cual los municipios podrán ejercitar las competencias turísticas que le sean atribuidas o asignadas por la Administración autonómica,

¹⁴⁵² Art. 7.1 a) de la Ley cántabra 1/2014, de 17 de noviembre; art. 2.1 a) de la Ley castellano-leonesa 15/2002, de 28 de noviembre; art. 7 a) de la Ley castellano-manchega 14/2005, de 29 de diciembre –al igual que sucede con la norma anterior, podría considerarse que la encomienda se refiere a las facultades autonómicas de coordinación y ordenación general de los transportes de viajeros- y art. 7 b) de la Ley murciana 10/2015, de 24 de marzo.

de acuerdo con la legislación de régimen local. Esa atribución o asignación, de acuerdo con la legislación de régimen local, puede realizarse vía encomienda, pero también vía delegación de competencias [art. 68 i) de la Ley catalana 13/2002, de 21 de junio –este precepto, además, alude, expresamente a la delegación- y art. 5 g) de la Ley gallega 7/2011, de 27 de octubre].

4.10. Urbanismo

La Administración autonómica podrá utilizar todas las formas o modalidades de gestión admitidas por la legislación de régimen jurídico y de contratación de las Administraciones públicas y de régimen local para el desarrollo de la *actividad de ejecución* que sea de su competencia. Así, podrá “[u]tilizar órganos de otras Administraciones o de los organismos dependientes o adscritos a ellas para la realización de tareas precisas para el ejercicio de competencias propias” [art. 74.1 d) de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio]. Esta previsión podría encauzarse mediante una encomienda de gestión a los ayuntamientos.

CONCLUSIONES

1. Tipos de competencias: propias y atribuidas por delegación.

El artículo 7º de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) declara que “las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación”. De acuerdo con esta declaración legal, las dos grandes categorías de competencias locales van a ser las propias y las delegadas. La competencia municipal por antonomasia es la competencia propia, sin que sea posible satisfacer el respeto a la garantía institucional de la autonomía local mediante la atribución de competencias delegadas.

El origen del binomio competencias propias-competencias delegadas lo encontramos en Francia, en 1789, y se extiende rápidamente por varios países europeos, entre otros, España. Este binomio se ha ido repitiendo en nuestro Derecho histórico y ha llegado hasta nuestros días, tal como acabamos de comprobar.

No obstante, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ha modificado la LBRL y ha introducido una denominada “competencia distinta de la propia y de la atribuida por delegación” (art. 7.4 LBRL). Esta competencia se define de manera residual y se trataría de competencias genéricas universales o generales frente a las competencias propias que son competencias concretas o determinadas. Estas competencias vendrían a ocupar, al menos en parte, el espacio funcional de las “competencias complementarias” previstas en el art. 28 LBRL, precepto que fue derogado por la Ley 27/2013.

2. Competencias propias.

Las competencias propias son competencias atribuidas por la ley. La LBRL contiene un listado de materias en las que las leyes (estatales o autonómicas) habrán de atribuir competencias a los municipios. Este listado opera como un mínimo, pudiendo los municipios competencias sobre otras materias que no aparecen en el referido listado. El listado ha sido criticado por su carácter heterogéneo, al convivir materias genéricas y actividades concretas.

Las competencias municipales son concretadas por el legislador sectorial, generalmente autonómico. A día de hoy puede hablarse de la naturaleza heterogénea y fragmentaria de las competencias municipales. Otra nota singular es el excesivo grado de detalle de las leyes a la hora de determinar las competencias municipales.

Las competencias municipales propias se ejercen en “régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad”, a tendiendo a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas (art. 7.2 LBRL).

Las competencias municipales propias se pueden clasificar, atendiendo a diversos criterios. La Jurisprudencia constitucional ha defendido el criterio del interés. No obstante, una parte de la doctrina se ha inclinado por el criterio de la decisión, que se centra en el margen de autonomía decisoria del municipio, esto es, el grado real de poder o autonomía. En este sentido, podrían distinguirse cuatro tipos de competencias municipales propias: i) competencia exclusiva, ii) competencias compartidas, iii) competencia indistinta y iv) competencia consistente en la participación municipal en el ejercicio de competencias estatales y autonómicas.

3. Competencias propias exclusivas.

Las competencias exclusivas son aquellas en las que la decisión debe ser adoptada por el municipio, por ser éste el que tiene atribuido ese cometido, es decir, es el único que puede adoptar una determinada decisión y lo hace sin intervención alguna de otra Administración en ninguna fase del ejercicio de la competencia.

Las competencias exclusivas están conectadas con la idea de total autonomía o de soledad decisoria, ya que el municipio, tanto en el proceso de formación de la voluntad, como en el momento de tomar la decisión, actúa sin condicionamientos. En esta línea, el municipio actúa con plenitud, lo que implica la exclusión de otros poderes y el dominio total de una Administración (en este caso, la municipal) sobre esa competencia, sin que ningún otro poder pueda intervenir en relación con la misma. Dicho con otras palabras, la exclusividad, en sentido estricto, equivale a monopolio, sin que exista ocasión de contacto con la acción de otras Administraciones.

La existencia de competencias exclusivas se justifica en el hecho de que el único interés existente es el local o, existiendo otro interés más o menos amplio o superior, sea sólo accidental o secundario.

Hay varios tipos de competencias exclusivas: las i) las competencias obligatorias, ii) las competencias potestativas o facultativas y las competencias exclusivas con sujeción.

4. Competencias propias exclusivas: competencias obligatorias.

Esta competencia se formula como un mandato dirigido a todos (o algunos) municipios, de tal forma que recae sobre ellos una obligación que consistirá en un “hacer algo”. Es decir, la ley sectorial emplea fórmulas imperativas, siendo responsabilidad del municipio hacer realidad la previsión legal. Por tanto, el municipio carece de capacidad para resolver si ejerce o no una competencia o para decidir que sólo lo hace en parte, ya que es la ley la que exige al municipio una acción concreta y determinada, esto es, la norma atribuye – impone- al municipio un cometido y sólo se espera del municipio cumpla que con la previsión legal.

La legislación sectorial nos permite distinguir dos tipos de competencias obligatorias, cómo son las competencias legales o derivadas de una actuación ajena prevista en la ley

Por último, hay que destacar que las competencias exclusivas obligatorias están presentes en el Derecho Comparado y reciben la denominación de poderes obligatorios en Reino Unido y de competencias de ejercicio obligatorio en Alemania.

5. Competencias propias exclusivas: competencias potestativas.

La ley sectorial atribuye una competencia a los municipios; siendo el municipio quien decide si ejerce o no esa competencia, sin que esa falta de ejercicio pueda dar lugar a ningún tipo de responsabilidad o a una posible subrogación.

De este modo, el municipio tiene la opción de hacer algo y será el municipio quién debe pronunciarse si quiere o no acometer aquello que la ley le permite, esto es, si desea ejercitar la competencia o no. Por tanto, es el municipio quien toma la iniciativa y voluntariamente decide si ejercita o no lo que la ley le reconoce como competencia exclusiva y cómo la ejerce, es decir, decide la amplitud o intensidad de su intervención.

Estas competencias potestativas también existen en el Derecho Comparado donde reciben la denominación de poderes permisivos o discrecionales (Reino Unido) o competencias de ejercicio voluntario (Alemania).

6. Competencias propias exclusivas: competencias exclusivas con sujeción.

La normativa reconoce competencias exclusivas a los municipios que vienen predeterminadas. Existe un elemento previo y ajeno que va a condicionar la competencia municipal. Previo, ya que va a existir con anterioridad a que el municipio ejerza su competencia. Y ajeno, puesto que es elaborado por otra Administración.

Por tanto, la competencia exclusiva con sujeción es una competencia que está condicionada. Existe un marco previo, fijado por otra Administración, que se establece por razones de coordinación, más concretamente, a la necesidad de evitar o eliminar disfunciones y tiene su fundamento en la eficacia administrativa, la optimización de recursos, etc. y en la necesidad de lograr la integración de diversos subsistemas. Ese marco previo se instrumenta, por lo general, a través de planes sectoriales. También está presente la coordinación en las competencias en red. En este caso, la Administración municipal ejerce su competencia, pero lo hace de forma condicionada, por la dirección que ejerce la Administración responsable de la red.

El hecho de que exista lo que hemos venido en llamar “marco previo”, no puede ser un impedimento para que se reconozca al municipio un amplio margen de decisión. Precisamente, el municipio tendrá capacidad de decisión, siempre y cuando respete ese marco. Por tanto, concurren dos voluntades. Primeramente, la estatal o autonómica y, en segundo lugar, la municipal, de modo que el municipio desarrolla su competencia, ateniéndose a esa voluntad previamente manifestada por el Estado o la Comunidad autónoma. No obstante, la Administración que actúa en primer lugar no determina esa voluntad en solitario, sino que se va a garantizar normativamente que el municipio intervenga en el proceso de elaboración de ese marco previo.

La doctrina no alude expresamente a estas “competencias exclusivas con sujeción”. No obstante, algún autor ha reconocido la existencia de figuras que se aproximan bastante como las competencias propias sometidas a instrucción, directiva o coordinación o directriz.

Asimismo, el Derecho Comparado cuenta con categorías competenciales que se aproximan mucho a estas “competencias exclusivas con sujeción”, como las competencias obligatorias ejercidas bajo dirección o sometidas a directriz es (Alemania).

7. Competencias propias compartidas.

La competencia compartida sería aquella en cuyo ejercicio intervienen distintos sujetos públicos en diversos momentos o aspectos. La Administración municipal no adopta su decisión de forma autónoma o exclusiva respecto de las restantes Administraciones, sino que, de algún modo, interviene otra Administración. Por tanto, la decisión no es adoptada única y exclusivamente por el correspondiente ayuntamiento, al existir una intervención de otra Administración o al ser tomada en común con otras Administraciones públicas.

Existen tres modalidades de competencias compartidas: i) con trámite de participación, ii) con órganos mixtos de coordinación y iii) por controles.

8. Competencias propias compartidas con trámite de participación.

La Administración municipal inicia y/ o tramita y/ o resuelve un procedimiento en el que va a participar otra Administración. La competencia con trámite de participación es, precisamente, aquella en que se produce una intervención o participación ajena (Administración estatal, autonómica, etc.) durante la tramitación de un procedimiento administrativo que instruye y resuelve el ayuntamiento.

Estamos ante una competencia que el municipio no puede ejercer de forma separada o autónoma, siendo necesario dar voz a otras Administraciones durante alguna fase del procedimiento administrativo. Los efectos de ese trámite son variables, pudiendo llegar a

quedar la Administración municipal vinculada por el sentido de la intervención supramunicipal.

Esta participación se realiza sin necesidad de que las Administraciones supramunicipales tengan que integrarse en el aparato administrativo del municipio. Se trata, por tanto, de una intervención desde fuera de la Administración que tramita el procedimiento –la municipal-. Al objeto de determinar cuál es el posible trámite a través del cual la Administración estatal, autonómica, etc., puede participar en un procedimiento administrativo municipal, resulta preciso acudir a la Ley 30/1992. Esta norma regula el procedimiento administrativo y distingue tres fases: la iniciación, la instrucción (con trámites de audiencia, información pública e informe) y la finalización.

La razón por la que la ley sectorial introduce ese “trámite de participación” sería la existencia de intereses supramunicipales. De este modo, se pretende proteger esos intereses, de forma que la Administración interviniente pueda hacer valer sus intereses.

9. Competencias propias compartidas con órganos mixtos de coordinación.

Estas competencias compartidas con órgano mixto de coordinación son aquellas que se ejercitan conjuntamente por el municipio y otro ente. Nos encontramos con dos situaciones bien diferentes. Por un lado, los órganos colegiados en los que se integran representantes de varias Administraciones y que tienen naturaleza decisoria y no simplemente consultiva o deliberante. Por otro lado, los consorcios legales que van a ejercer competencias de varias Administraciones.

10. Competencias propias compartidas por controles.

Existen competencias compartidas cuya característica principal es la existencia de controles que realizan otras Administraciones sobre los municipios. El control es un enjuiciamiento singular de los actos y la actividad (o inactividad) municipal, que se puede llevar a cabo a través de una autorización, una aprobación, una subrogación o una suspensión. En todo, los controles no pueden presumirse, sino que la actividad controladora tiene que estar amparada en un título y ese título va ser la ley. La razón de ser de los controles es la existencia de intereses supralocales, sin perjuicio de que se hayan defendido otros motivos como el principio de unidad en la actuación de las Administraciones públicas y el principio de legalidad.

11. Competencias propias indistintas.

Se trata de competencias abiertas a dos o más Administraciones, de tal forma que todas ellas podrán ejercitarla de forma plena. Supone aceptar que varias Administraciones van a poder hacer exactamente lo mismo, esto es, dos o más Administraciones quedan habilitadas para llevar a cabo acciones idénticas, de tal modo, que podrán realizar la misma actuación y precisamente va ser la forma en que se ejercite la competencias indistinta, la que nos va a permitir distinguir dentro de ésta hasta tres supuestos bien diferentes, que son: i) simultáneas, ii) alternativas y iii) subsidiarias.

A veces esa capacidad de hacer de varias Administraciones se reduce a la mínima expresión (iniciación de un procedimiento administrativo) y otras veces esa competencia indistinta tiene un objeto mucho más importante como puede ser el ejercicio de la potestad sancionadora o la prestación de servicios.

12. Competencias propias indistintas simultáneas.

Varias Administraciones van a poder o deber ejercer una concreta competencia al mismo tiempo, sin que la actuación de una impida la de los demás. Ninguna Administración,

por el hecho de desarrollar una determinada actuación, excluye a las demás Administraciones que son reconocidas como titulares de esa competencia. Podría afirmarse que estamos ante una competencia plena, ya que las distintas Administraciones no están condicionadas a lo que hagan las demás, ya que cualquiera de ellas va a estar habilitada para actuar y para hacerlo en el mismo espacio temporal. Cada Administración ejerce libremente, y en pie de igualdad con las restantes, su competencia y lo hace con total autonomía e independencia.

En estos casos, las leyes sectoriales suelen referirse a una serie de Administraciones públicas que podrán ejercitar una competencia y entre cada una de ellas se intercala la conjunción “y”.

13. Competencias propias indistintas alternativas.

En este caso, la actuación de una Administración cierra el paso a las demás. Si una Administración inicia un procedimiento, desarrolla una determinada actuación, etc., no lo podría hacer otra (u otras) Administración a la que la ley reconoce como titular de esa competencia. Por tanto, la competencia indistinta de naturaleza alternativa implica que la competencia se atribuye a dos o más entes, atribución que se realiza de “modo conjunto, pero excluyente”, de tal forma que si es utilizada por uno de ellos no puede ejercerla el otro. Además, se puede dar una circunstancia muy a tener en cuenta: no faltan los supuestos en los que esa actuación alternativa se permite si concurre alguna circunstancia concreta. Por ejemplo, se acepta esa competencia alternativa en casos de urgencia, es decir, solamente si concurren hechos que podríamos calificar de extraordinarios o excepcionales.

Estaríamos en presencia de una competencia indistinta, sí, pero ciertamente condicionada. Sólo será admisible el ejercicio de la competencia si otra Administración no lo hace. Dicho con otras palabras, la actuación desarrollada por una de esas Administraciones va a excluir, va a impedir, la de las demás, de modo que la intervención de una Administración imposibilita la de los demás. Esta exclusión se materializa de diversas formas. Unas veces, la norma va a exigir una comunicación a las demás, que quedarían incapacitadas para actuar; en otras, será la propia realidad la que haga imposible esa intervención. Por tanto, existe una habilitación indistinta a favor de varias Administraciones, pero si una de ellas ejercita la competencia en un caso concreto, la agota.

Lo más usual en el campo de las competencias indistintas de naturaleza alternativa es que las leyes sectoriales aludan a una serie de Administraciones públicas que podrán ejercitar una competencia y entre cada una de ellas se intercale la conjunción “o”.

14. Competencias propias indistintas subsidiarias.

La ley reconoce que una competencia podrá o deberá ejercitarse por varias Administraciones, pero se tendrá que respetar siempre un orden preciso, esto es, se habilita a varias Administraciones, pero se hace de forma secuencial. La norma fija un orden de preferencia o de prioridad. Si bien son varias las Administraciones las que pueden actuar, incluso son varias las que muestran su interés en hacerlo, todas ellas deben respetar el orden fijado legalmente de forma previa.

La competencia indistinta de tipo subsidiaria está claramente condicionada, ya que si actúa la primera Administración (o Administración principal), la Administración (o Administraciones) subsidiaria no tendrá nada que hacer; por el contrario, si esa Administración principal se mantiene inactiva, la Administración subsidiaria tendrá la posibilidad de actuar. Por tanto, únicamente si se produce esa inactividad por parte de la Administración principal, la otra Administración (u otras), la subsidiaria, podrá intervenir

15. Competencias propias a través de participación local en el ejercicio de competencias de otras Administraciones públicas.

Las entidades locales deben participar en la adopción de decisiones de otras Administraciones, cuando se trate de asuntos que les atañen. La participación local en el ejercicio de competencias de otras Administraciones supone que el municipio es el titular de una competencia que va a consistir en participar en la formación de la voluntad del órgano competente para decidir, que siempre va a ser estatal o autonómico. En todo caso, la participación tiene su fundamento en i) la democracia participativa, ii) la eficacia, iii) la lealtad institucional y colaboración y iv) la autonomía local.

La participación de los municipios en el ejercicio de competencias estatales o autonómicas se produce por mandato del legislador, al entender éste que resulta precisa la presencia municipal y querer garantizar esa intervención. Sin embargo, esta participación es regulada de forma muy laxa por el legislador sectorial en muchas ocasiones; sin concretar la forma que tendrán los municipios de participar o configurándose una participación que resulta más bien un simple formalismo.

La participación municipal puede ser de dos tipos: i) orgánica y ii) funcional.

16. Competencias propias a través de participación local en el ejercicio de competencias de otras Administraciones públicas: participación funcional.

La participación funcional se caracteriza por la intervención de las entidades locales en los procedimientos administrativos tramitados por las Administraciones públicas. En concreto, el municipio interviene en, al menos, una fase del procedimiento administrativo: iniciación, tramitación –informe, audiencia o información pública- o terminación del procedimiento –acuerdos, pactos, convenios, etc.-

Es evidente que la decisión del procedimiento administrativo corresponderá a otra Administración, pero se reconoce a las entidades locales su derecho a participar en el procedimiento. Además, hay que señalar que esta participación se realiza sin necesidad de integrarse en el aparato administrativo de la Administración decisora como sucede en la participación orgánica. Se trata, por tanto, de una intervención de los entes locales desde fuera de la Administración que tramita el procedimiento; es un procedimiento que, por decirlo de algún modo, les resulta ajeno, aunque les afecta.

La participación local en todos los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente tiene su reflejo en la Carta Europea de Autonomía Local, participación que deberá producirse en su debido tiempo y de forma apropiada. Esta participación funcional tiene su reflejo en la legislación de régimen local que garantiza la presencia local en distintos tipos de procedimientos, principalmente en los de planificación.

17. Competencias propias a través de participación local en el ejercicio de competencias de otras Administraciones públicas: participación orgánica.

La participación orgánica implica la integración de los municipios en órganos colegiados de otras personas jurídico-públicas (estatal o autonómica, por lo general), por determinarlo así una ley. Se trata de órganos colegiados de cooperación, cuya principal característica es su naturaleza consultiva o deliberativa.

La participación orgánica conlleva la intervención de las entidades locales en todos aquellos procedimientos que competan al órgano colegiado en el que estén integrados, introduciéndose los intereses locales en esos órganos. De este modo, la Administración estatal o autonómica toma la decisión que estima oportuna, después de consultar a estos órganos colegiados.

Por último, la participación orgánica de los entes locales prevista en la legislación sectorial puede ser permanente (o fija) o, raramente, circunstancial u ocasional. En todo caso, esta participación municipal no siempre se garantiza expresamente (utilizándose términos como participación de los entes locales o de las Administraciones competentes) y no suele ser especialmente relevante, de modo que no se produce la “recognoscibilidad” defendida por el Tribunal Constitucional. Además es con bastante frecuencia es una participación indirecta.

18. Competencias atribuidas por delegación.

La LBRL distingue entre competencias locales propias y competencias locales atribuidas por delegación (art. 7.1 LBRL), siendo la competencia atribuida por delegación la excepción y la competencia propia la regla general.

La nota más destacada de estas competencias es que no supone en ningún caso la cesión de la titularidad de la competencia que se delega, ni de los elementos sustantivos de su ejercicio. De este modo, estamos ante un supuesto de desconcentración y no de descentralización, puesto que esta última implica un cambio en la titularidad de la competencia. Otra circunstancia singular de este tipo de competencias es la existencia de técnicas de control más intensas que las existentes en las competencias propias.

19. Competencias atribuidas por delegación: delegación de competencias.

La LBRL regula detenidamente la delegación de competencias. En este sentido, el Estado y las Comunidades autónomas podrán delegar competencias en los municipios. Esas competencias se ejercerán en los términos de la disposición o en el acuerdo de delegación. Esta disposición o acuerdo preverá el alcance, contenido, condiciones y duración de la delegación, así como los controles que se reserve la Administración delegante (por ejemplo, dictar instrucciones técnicas de carácter general, enviar comisionados o formular requerimientos). Además se requiere que la delegación sea aceptada previamente por el municipio (o municipios) y deberá incluir la financiación necesaria para el desempeño de la misma.

Por tanto, el municipio puede resolver definitivamente, ejerciendo la competencia delegada en su propio nombre, y no en el de otro, aunque existe una tutela jurídica y materia.

20. Competencias atribuidas por delegación: encomienda de competencias.

La encomienda de gestión se puede definir la encomienda de gestión a un municipio como un supuesto de mandato o encargo jurídico público de la Administración estatal, autonómica o local a uno o varios municipios para que aquel o éstos gestionen un determinado servicio o actividad, en nombre y por cuenta de aquella.

La legislación de régimen da bastante importancia a los presupuestos habilitantes de la encomienda (razones y fines de la misma), condiciona la encomienda a la previa aceptación de la encomienda por parte del municipio, al convenio en el que se plasmará la encomienda y al ejercicio de la competencia encomendada. El ejercicio se caracteriza por quedar el municipio sometido a técnicas de control prácticamente plenas, a poderes jerárquicos, lo que justificaría que la Administración encomendante pueda dictar, no sólo instrucciones de carácter general (al igual que en la delegación de competencias), sino también particulares. Los controles no responderían a la necesidad de proteger un interés público predominante, sino a la necesidad de que el ente encomendado se adecue en su actuación a los fines e intereses que la han sido confiados. Además, la Administración titular de la competencia encomendada puede adoptar cuantas decisiones (actos o resoluciones) deban de servir de soporte jurídico a la actividad material que es objeto de la encomienda.

BIBLIOGRAFÍA

- Abad Liceras, J. M.: “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Patrimonio Cultural Histórico-Artístico: soluciones doctrinales”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 55, 1999 (enero-abril), págs. 133-184.
- “Administraciones Locales y Patrimonio Histórico en la Legislación Estatal”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 22, 2000 (30 de noviembre), págs. 3.673-3.686.
 - *La protección del patrimonio inmobiliario histórico en el ordenamiento jurídico vasco*, Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública, 2002, 505 págs.
 - *Administraciones locales y Patrimonio Histórico*, Madrid, Ed. Montecorvo, 2003, 220 págs.
- Abad Liceras, J. M. y Burzaco Samper, M.: *Carreteras y autopistas: visión jurisprudencial*, Madrid, Ed. Dykinson, 2007, 806 págs.
- Abaigar Santos, M. A.: “Las competencias atribuidas por delegación”, en VV. AA., *Nuevo Régimen Local*, Tomo I, 6ª ed., Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 2010, págs. 672-681.
- Acosta Gallo, P.: *Derecho de la seguridad, responsabilidad policial y penitenciaria*, Valencia, Tirant lo blanch, 2014, 237 págs.
- Agirreazkuenaga, I.: *Intervención pública en el deporte*, Madrid, Civitas, 1998, 438 págs.
- Agirreazkuenaga Zigorraga, I.: “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en Deportes”, en A. Galán Galán y C. Prieto Romero (dirs.), *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid. Nuevas oportunidades para la gestión descentralizada*, Barcelona, Huygens Editorial y Ayuntamiento de Madrid, 2009, págs. 279-295.
- Aguado i Cudolá, V.: *Derecho de la Seguridad Pública y Privada*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, 233 págs.
- “La Ley Catalana de Servicios Sociales: ¿nuevos derechos de ciudadanía en el estado autonómico?”, en *Revista d' estudis autonòmics i federals*, núm. 7, 2008, págs. 196-235.
- Aguado i Cudolá, V. y Cerrillo i Martínez, A.: *Las condiciones de vivienda de los inmigrantes: la intervención de los entes locales*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, 153 págs.
- Aguayo Serrano, F. y de Linares Galindo, E.: “Tarifas de tasas y tarifas de precios públicos por prestación de servicios de competencia local. Huida del derecho público (tributario). Un supuesto consentido”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 13, 2004 (15 de julio), págs. 2.235-2.240.
- Agudo González, J.: *Nuevo enfoque en la defensa contra los incendios forestales en España*, Madrid, Dykinson, 2010, 169 págs.
- “El Derecho administrativo ante los incendios: una propuesta para un nuevo enfoque”, en A. Menéndez Rexach (dir.) y A. de Marcos Fernández (coord.), *Protección Civil y Emergencias: Régimen Jurídico*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 2011, págs. 369-422.
 - “La transformación urbanística del suelo no urbanizable: propuestas territoriales de interés autonómico y reservas de suelo”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 89, 2011, págs. 15-54.
 - “Función pública y servicio público: análisis desde la perspectiva de la legislación en materia de protección civil”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 86, 2013 (mayo-agosto), págs. 13-48.
- Agúndez Fernández, A.: *Las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común. Ley 30 de noviembre de 1992 con las modificaciones de la Ley 4 de 13 de enero de 1999. Comentarios y jurisprudencia*, 2ª ed., Granada, Editorial Comares, 876 págs.
- *La declaración administrativa de edificio en estado de ruina*, Granada, Editorial Comares, 491 págs.
- Aja, E.: “Configuración constitucional de la autonomía municipal”, en T. Font i Llovet (dir.), *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, págs. 43-66.
- Alberti i Rovira, E.: “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985 (mayo-agosto), págs. 135-177.

- “La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre Administraciones”, en T. Font i Llovet (dir.), *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, págs. 125-172.

- “La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Documentación Administrativa*, núms. 230-231, 1992 (abril-septiembre), págs. 49-73.

- “Relaciones entre las Administraciones Públicas”, en J. Leguina Villa y M. Sánchez Morón (dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos, 1993, págs. 41-70.

- “Control del Estado sobre las Comunidades Autónomas”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid, Iustel, 2005, págs. 1.673-1.675.

Alegre Ávila, J. M.: *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, Tomo I, Madrid, Ministerio de Cultura, 1994, 678 págs.

Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico, Tomo II, Madrid, Ministerio de Cultura, 1994, 806 págs.

- “Derecho de superficie”, en L. Martín Rebollo y R. O. Bustillo Bolado (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 667-676.

- “Derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración”, en L. Martín Rebollo y R. O. Bustillo Bolado (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 677-679.

- “Edificación forzosa”, en L. Martín Rebollo y R. O. Bustillo Bolado (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 825-833.

- “Edificación forzosa”, en L. Martín Rebollo y R. O. Bustillo Bolado (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 835-839.

- “Patrimonio Histórico”, en L. Martín Rebollo y R. O. Bustillo Bolado (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 1.259-1.269.

Alegre Ávila, J. M. y Valencia Martín, G.: “Lo local y el Tribunal Constitucional”, en *Anuario del Gobierno Local 1998*, 1999, págs. 215-267.

Alemán Bracho, C.; Alonso Seco, J. M. y García Serrano, M.: *Servicios sociales públicos*, Madrid, Editorial Tecnos, 2011, 396 págs.

Alemán Bracho, C. y García Serrano, M.: *Servicios sociales sectoriales*, 1ª ed. (2ª reimpresión), Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2007, 352 págs.

Alemán Bracho, C. y Alonso Seco, J. M.: “Los sistemas de servicios sociales en las leyes autonómicas de servicios sociales”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 27, 2011, págs. 1-52.

Alemán Bracho, C. y Fernández García, T.: *Introducción a los servicios sociales*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2005, 489 págs.

Alenza García, J. F.: *El sistema de la gestión de residuos sólidos urbanos en el Derecho español*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, 803 págs.

- “Aspectos jurídicos de la regulación de los residuos urbanos”, en D. J. Vera Jurado (dir.), *El medio ambiente urbano*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2003, págs. 315-344.

- “Las vías pecuarias”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo V (Bienes e infraestructuras públicas), Madrid, Iustel, 2009, págs. 319-344.

Alli Aranguren, J. C.: “Distribución de competencias ambientales entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales”, en E. Alonso García y B. Lozano Cutanda (dirs.), *Diccionario de Derecho Ambiental*, Madrid, Iustel, 2006, págs. 522-531.

- “La autonomía local y las relaciones locales”, en R. Parada Vázquez y C. Fernández Rodríguez (dirs.), *Las competencias locales*, Madrid, Marcial Pons-Fundación Caja Rural de Toledo-Maat Gknowledge, 2007, págs. 31-82.

Alli Turrillas, J. C.: “Las competencias y actuación local en el ámbito de la protección del medio natural”, en R. Parada Vázquez y C. Fernández Rodríguez (dirs.), *Las competencias locales*, Madrid, Marcial Pons-Fundación Caja Rural de Toledo-Maat Gknowledge, 2007, págs. 233-278.

- “Los nuevos retos al marco normativo y a la seguridad en el ámbito local”, en R. Parada Vázquez y A. Fuentetaja Pastor (dirs.), *Reforma y retos de la Administración Local*, Madrid, Marcial Pons-Fundación Caja Rural de Toledo-Maat Gknowledge, 2007, págs. 343-372.

- “Los nuevos retos al marco normativo y a la seguridad en el ámbito local”, en *Revista de Estudios de Administración Local*, núm. 303, 2007 (enero-abril), págs. 65-92.

- “Las competencias locales en el ámbito de la acción social y la inmigración”, en R. Parada Vázquez y C. Fernández Rodríguez (dirs.), *Las competencias locales*, Madrid, Marcial Pons-Fundación Caja Rural de Toledo-Maat Gknowledge, 2007, págs. 557-611.

- “La competencia local en materia de seguridad”, en R. Parada Vázquez y C. Fernández Rodríguez (dirs.), *Las competencias locales*, Madrid, Marcial Pons-Fundación Caja Rural de Toledo-Maat Gknowledge, 2007, págs. 469-505.

Almagro-Gorbea, M. y Pau, A. (dirs.): *La protección jurídica del patrimonio inmobiliario histórico*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2005, 297 págs.

Almeida Cerredá, M.: “Organizaciones para la cooperación entre las administraciones Públicas en materia de administración local”, en J. L. Carro Fernández-Valmayor (dir.), *La modernización del gobierno local. Estudio sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*, Barcelona, atelier, 2005, págs. 185-203.

- “¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?”, en *Revista d’ estudis autonòmics i federals*, núm. 6, 2008 (abril), págs. 187-232.

- “Las relaciones entre las Administraciones Públicas”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo II (Los sectores regulados), Madrid, Iustel, 2009, págs. 425-460.

- “La configuración del sistema de controles administrativos sobre los entes locales en el marco de los procesos de reforma estatutaria”, en L. Cosculluela Montaner y E. Carbonell Porras (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Cizur Menor, Civitas-Thomson, 2011, págs. 377-409.

- “Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo III, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 2.701-2.733.

- “La cooperación entre Municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta en España”, en *Instituzioni del Federalismo*, núm. 3, 2012 (julio-septiembre), págs. 559-638.

- “La reforma de la planta, organización, articulación y estructura competencial de la Administración Local”, en www.aepda.es (consultado, por última vez, el 8 de octubre de 2015).

- “El incierto futuro de los servicios municipales”, en *Anuario de Derecho Municipal*. 2013, núm. 7, 2014, págs. 93-120.

Almeida Cerredá, M. y Arias Martínez, M. A.: “La evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de seguridad pública y su repercusión en el ámbito local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 288, 2002 (enero-abril), págs. 197-213.

Almodóvar Inieta, M.: “Modalidades de iniciación”, en J. Garberí Llobregat (coord.), *El Procedimiento Administrativo Común (Comentarios, Jurisprudencia, Formularios)*, Tomo II, Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 1.109-1.153.

Almonacid Lamelas, V.: “El sistema de determinación de las competencias locales ante el segundo Pacto Local. Situación actual: exposición y crítica. Propuestas de mejora: el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local y las mociones de la FEMP”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 18, 2005 (30 de septiembre), págs. 2.966-2.980.

Alonso-Cortés Concejo, A.: “El trámite de informaciones públicas”, en *Documentación Administrativa*, núms. 87-88, 1965, págs. 53-69.

Alonso García, E.: “Las competencias de los entes locales en materia de deportes”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo II, 1ª ed., Madrid, Civitas, 1988, págs. 1.378-1.431.

- “La gestión del medio ambiente por las entidades locales”, en J. Arozamena Sierra (coord.), *El Derecho Local en la doctrina del Consejo de Estado*, Madrid, Consejo de Estado y Boletín Oficial del Estado, 2002, págs. 493-545.

- “Concepto de medio ambiente como objeto del Derecho: el ámbito del Derecho Ambiental”, en E. Alonso García y B. Lozano Cutanda (dirs.), *Diccionario de Derecho Ambiental*, Madrid, Iustel, 2006, págs. 329-342.

- “La gestión del medio ambiente por las entidades locales”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo II, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 2.453-2.527.

Alonso García, E. y Loperena Rota, D.: “Medio ambiente local”, en E. Alonso García y B. Lozano Cutanda (dirs.), *Diccionario de Derecho Ambiental*, Madrid, Iustel, 2006, págs. 803-826.

Alonso García, M. C.: *El régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica*, Madrid, Marcial Pons, 1995, 355 págs.

- “La intervención de las entidades municipales en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada”, en J. Esteve Pardo (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, 2ª ed., Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2006, págs. 37-57.

Alonso Ibáñez, M. R.: *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*, Madrid, Civitas, 1992, 454 págs.

- *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, Madrid, Universidad de Oviedo-Marcial Pons, 1994, 155 págs.

- “Patrimonios públicos de suelo”, en L. Martín Rebollo y R. O. Bustillo Bolado (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 655-666.

Alonso Mas, M. J.: “Policías Locales en la Comunidad Valenciana”, en J. Barcelona Llop (coord.), *Régimen de policía local en el Derecho estatal y autonómico*, Madrid, Bosch, 2003, págs. 371-442.

- “Artículos 25, 26, 27 y 28”, en M. J. Domingo Zaballos, *Comentarios a la Ley básica de Régimen Local*, Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2005, págs. 402-519.

- “Artículos 42, 43, 44 y 45”, en M. J. Domingo Zaballos, *Comentarios a la Ley básica de Régimen Local*, Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2005, págs. 669-875.

- “Artículos 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61 y 62”, en M. J. Domingo Zaballos, *Comentarios a la Ley básica de Régimen Local*, Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2005, págs. 1.088-1.183.

- “Artículos 63, 64, 65, 66 y 67”, en M. J. Domingo Zaballos, *Comentarios a la Ley básica de Régimen Local*, Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2005, págs. 1.184-1.243.

- “Normas básicas sobre régimen local, estatutos de autonomía y normas autonómicas de desarrollo”, en M. J. Domingo Zaballos (coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, págs. 83-115.

- “El nuevo régimen de las competencias municipales”, en M. J. Domingo Zaballos (coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, págs. 153-186.

Alonso-Olea García, B. y Medina González, S.: *Derecho de los Servicios Públicos Sociales*, 2ª ed., Madrid, Civitas, 2012, 470 págs.

Alonso Seco, J. M. y Gonzalo González, B.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, 2ª ed., Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2000, 807 págs.

Alonso Timón, A. J.: “Relaciones interadministrativas: especial referencia al ámbito urbanístico” en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XXXVIII, 2005, págs. 147-176.

Álvarez Álvarez, J. L.: *Estudios jurídicos sobre el Patrimonio Histórico español y la ley de 25 de junio de 1985*, Madrid, Civitas, 1989, 897 págs.

- *Estudios jurídicos sobre el patrimonio cultural de España*, Madrid, Marcial Pons, 2004, 870 págs.

Álvarez Álvarez, L.: *La lealtad constitucional en la Constitución Española*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, 288 págs.

Álvarez Carreño, S. M.: “Modelos de gestión de la calidad del agua: la creación de la Entidad Regional Murciana de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales”, en J. Rodríguez-Arana Muñoz e I. del Guayo Castiella (dirs.), *Panorama jurídico de la Administraciones Públicas en el Siglo XXI (Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado e Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, págs. 77-90.

- *El régimen jurídico de la depuración de las aguas residuales urbanas*, Madrid, Editorial Montecorvo, 2002, 298 págs.

Álvarez-Cienfuegos Suárez, J. M.: “Acción administrativa en sanidad. Régimen de hospitales y farmacias. Acción administrativa en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas”, en VV. AA., *Derecho Administrativo. Parte especial*, Madrid, Carperi, 1995, págs. 433-468.

Álvarez Conde, E.: *Curso de Derecho Constitucional*, Volumen II (Los órganos constitucionales. El Estado autonómico), 4ª ed., Madrid, Tecnos, 2003, 557 págs.

Álvarez Fernández, M.: *El abastecimiento de agua en España*, Madrid, Thomson-Civitas, 2004, 824 págs.

Álvarez García, V.: “El reparto de competencias en materia medioambiental y su alteración en situaciones de necesidad”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 151, 1997 (enero-febrero), págs. 127-171.

Álvarez González, E. M.: “El nuevo destino del patrimonio municipal del suelo: ¿Una institución en riesgo de desaparición?”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 88, 2014 (enero-abril), págs. 101-130.

Álvarez Rico, M.: “La crisis del concepto de competencia administrativa y la defensa del medio ambiente”, en *Documentación Administrativa*, núm. 149, 1972, págs. 109-118.

- “Consideraciones en torno a los principios de organización de la administración Pública en la nueva constitución Española”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 89, 1979 (mayo-agosto), págs. 391-410.

- “Reflexiones sobre la ley de la Generalidad de Cataluña de 4 de junio de 1981, sobre el desarrollo legislativo en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 96, 1981 (septiembre-diciembre), págs. 409-417.

- “El principio de coordinación en el Estado de las Autonomías”, en *Documentación Administrativa*, núm. 196, 1982, págs. 5-48.

Anjou González, J. d’.: *Las Mancomunidades intermunicipales en el régimen local español: antecedentes, situación actual y catálogo de las mismas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994, 1.036 págs.

- “Fórmulas Asociativas Municipales en España”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 13, 1998 (15 de julio), págs. 1.946-1.954.

Arana García, E. y Conde Antequera, J.: “Residuos municipales”, en D. J. Vera Jurado (coord.), *Competencias ambientales de las Entidades Locales de Andalucía*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2009, págs. 493-576.

Arenas Cabello, F. J.: “La planificación local de los residuos de construcción y demolición”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 253, 2009, págs. 175-196.

Arenilla Sáez, M.: “El nuevo sistema de competencias locales”, en J. A. Santamaría Pastor (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, págs. 15-55.

Areta Martínez, M.: “Gestión sanitaria, planificación de la salud pública y actuaciones comprendidas en la prestación de salud pública”, en A. V. Sempere Navarro (dir.) y D. T. Kahale Carrillo (coord.), *Reforma de la Salud Pública y la Asistencia Sanitaria*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson-Reuters, 2012, págs. 151-328.

Argullol, E.: “La coordinación entre las Comunidades Autónomas y las entidades locales”, en VV. AA., *Comunidades Autónomas y Gobiernos locales*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 1987, págs. 163-179.

Argullol i Murgadas, E.: “Organización administrativa y servicio de autotaxis”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 3, 1982 (mayo-agosto), págs. 101-126.

- “El área metropolitana en la nueva organización territorial”, en *Anuario del Gobierno Local* 2006, 2007, págs. 105-118.
- “La ley 8/2007, nueva ley urbanística”, en *Anuario del Gobierno Local* 2007, 2008, págs. 33-44.
- Argullol i Murgadas, E. y Velasco Rico, C. I. (dirs.): *Instituciones y competencias en los Estados descentralizados*, Barcelona, Institut d’ Estudis Autònoms, 2011, 876 págs.
- Arias Astray, A., Lucas Murillo, F. de, Guillén Sádaba, E. y Pérez Madera, D.: “La definición de los servicios sociales de <primera> y <segunda> generación en España”, en *Portularia: Revista de Trabajo Social*, volumen IV, 2004, págs. 507-518.
- Arias Martínez, M. A.: “Las competencias locales en materia de servicios sociales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 194, 2014 (mayo-agosto), págs. 373-410.
- Arimany E. y Magide, M.: “El necesario replanteamiento de los servicios públicos. Dos ejemplos paradigmáticos: el abastecimiento del agua a poblaciones y la atención sanitaria especializada”, en *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, núm. extra 1, 2012, págs. 80-95.
- Ariño Ortiz, G.: “Principios de descentralización y desconcentración”, en *Documentación Administrativa*, núm. 214, 1988 (abril-junio), págs. 11-34.
- Arnaldo Alcubilla, E. y Mollinedo Chocano, J. J.: “Deporte”, en Á. Ballesteros Fernández y F. Castro Abella (coords.), *Derecho Local Especial*, Tomo II, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1999, págs. 285-308.
- Arroyo Yanes, L. M.: “Los municipios y la protección frente a las emergencias”, en R. Parada Vázquez y C. Fernández Rodríguez (dirs.), *Las competencias locales*, Madrid, Marcial Pons-Fundación Caja Rural de Toledo-Maat Gknowledge, 2007, págs. 615-667.
- Artetxe Palomar, E.: “Policías Locales en Euskadi”, en J. Barcelona Llop (coord.), *Régimen de policía local en el Derecho estatal y autonómico*, Madrid, Bosch, 2003, págs. 289-338.
- Arzúa Arrugaeta, A.: “Las obras públicas y el control municipal previo en el nuevo Texto Refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana (R. D. legislativo 1/1992, de 26 de junio)”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 35 (I), 1993 (enero-abril), págs. 9-46.
- “A propósito de la Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41, 1995 (enero-abril), págs. 507-514.
- Asís Roig, A. E. de: “Los transportes urbanos colectivos”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo II, 1ª ed., Madrid, Civitas, 1988, págs. 1.509-1.569.
- “Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos”, en VV. AA., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Consejería de Hacienda, 1993, págs. 161-208.
- Aspas Aspas, J. M.: *Obras Públicas y licencias municipales. La modulación de las competencias municipales urbanísticas por la prevalencia del interés general estatal o autonómico*, Barcelona, Atelier, 2009, 230 págs.
- Ayala Muñoz, J. M. et alii.: *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*, 3ª ed., Cizur Menor, Aranzadi, 2004, 1.098 págs.
- Aymerich Cano, C. I.: “Los servicios sociales tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 88, 2014 (enero-abril), págs. 333-365.
- Aymerich Cano, C. I.; García Pérez, M. y Mora Ruiz, M.: “Estudio de las competencias sobre servicios sociales, educación, salud y medio ambiente urbano”, en J. Rodríguez-Arana Muñoz y M. J. Sarmiento Acosta (dirs.), *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración Local*, Granada, Comares, 2014, págs. 303-382.
- Aznar López, M.: “Aspectos jurídicos de los servicios sociales: de la referencia constitucional a la legislación ordinaria”, en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 30, 2001, págs. 55-86.

Bacigalupo Saggese, M.: “Las relaciones interadministrativas de cooperación y coordinación en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (Especial referencia a los municipios rurales)”, en *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, núm. 85, 2005 (septiembre), págs. 17-27.

Baena del Alcázar, M.: “Competencias, funciones y potestades en el ordenamiento jurídico español”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo III, Madrid, Civitas, 1991, págs. 2.453-2.465.

Balaguer Callejón, F. (coord.): *Manual de Derecho Constitucional*, Volumen I (Constitución y fuente del Derecho. Derecho constitucional europeo. Tribunal Constitucional. Estado autonómico), 6ª ed., Madrid, Tecnos, 2011, 503 págs.

- *Manual de Derecho Constitucional*, Volumen II (Derechos y libertades fundamentales. Deberes constitucionales y principios rectores. Instituciones y órganos constitucionales), 6ª ed., Madrid, Tecnos, 2011, 593 págs.

Ballesteros Fernández, A.: “Comercio Interior. Abastos, mataderos, mercados y ferias”, en Á. Ballesteros Fernández y F. Castro Abella (coords.), *Derecho Local Especial*, Tomo I, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1997, págs. 257-285.

- “Ciclo del agua: abastecimiento y saneamiento”, en Á. Ballesteros Fernández y F. Castro Abella (coords.), *Derecho Local Especial*, Tomo I, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1997, págs. 333-356.

- *Manual de Administración Local*, 5ª ed., Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 2006, 1.373 págs.

Ballesteros Moffa, L. A.: “La cooperación institucional”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. extraordinario, 2006 (octubre), págs. 97-125.

Balza Aguilera, J.: “Potestad de aprobación definitiva del planeamiento urbanístico municipal”, en *Cuestiones particulares del régimen foral y local vasco*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, 51-80 págs.

Bandrés, J. M.: “La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 20, 2009 (junio), págs. 7-22.

Bandrés Sánchez-Cruzat, J. M.: “Notas sobre el control jurídico de los actos de las Administraciones locales en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, 1994, págs. 241-244.

Baño León, J. M.: “Terminación convencional del procedimiento”, en VV. AA. *Jornadas de Estudio sobre la Reforma de la Ley 30/1992*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas y Boletín Oficial del Estado, 1997, págs. 151-169.

- *Derecho urbanístico común*, Madrid, Iustel, 2009, 564 págs.

- “La ordenación de las normas reguladoras del régimen local”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 643-716.

Barcelona Llop, J.: “Sobre las funciones y organización de las fuerzas de seguridad: presupuestos constitucionales, problemática jurídica y soluciones normativas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 29, 1991 (enero-abril), págs. 9-50.

- “Policías locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 95, 1997, págs. 365-383.

- *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Santander, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, 1995, 599 págs.

- “Policías Locales. Protección Civil”, en *Anuario del Gobierno Local 1995*, 1996, págs. 299-317.

- “Policías Locales. Protección Civil”, en *Anuario del Gobierno Local 1996*, 1997, págs. 403-419.

- “Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 48, 1996 (septiembre-diciembre), págs. 81-118.

- “La ordenación jurídica de las Policías Locales en España: una visión de conjunto”, en J. Barcelona Llop (coord.), *Régimen de policía local en el Derecho estatal y autonómico*, Madrid, Bosch, 2003, págs. 17-63.

- “El urbanismo en los Municipios sin planeamiento”, en L. Martín Rebollo y R. O. Bustillo Bolado (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 251-261.
- “Inspección urbanística”, en L. Martín Rebollo y R. O. Bustillo Bolado (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 863-872.
- *La protección civil municipal*, Madrid, Iustel, 2007, 340 págs.
- “La protección civil”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VII (Servicios públicos), Madrid, Iustel, 2009, págs. 139-169.
- “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en Protección Civil”, en A. Galán Galán y C. Prieto Romero (dirs.), *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid. Nuevas oportunidades para la gestión descentralizada*, Barcelona, Huygens Editorial y Ayuntamiento de Madrid, 2009, págs. 329-371.
- “Las entidades locales como organización territorial del Estado”, en T. Cobo Olvera (dir.), *Tratado de Derecho Local*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson-Reuters, 2010, págs. 67-141.
- “Los municipios y la protección civil”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo II, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 2.215-2.253.
- Barnés, J.: *Distribución de competencias en materia de urbanismo. Estado, Comunidades Autónomas, Entes Locales. Análisis de la jurisprudencia constitucional*, Barcelona, Editorial Bosch, 2002, 380 págs.
- Barranco Vela, R.: “El principio de participación en las leyes de servicios sociales”, en *Alternativas: cuadernos de trabajo social*, núm. 2, 1993, págs. 231-248.
- Barranco Vela, R. y Castillo Blanco, F. A.: “Asistencia y servicios sociales. Las competencias locales a la promoción y reinserción social”, en Á. Ballesteros Fernández y F. Castro Abella (coords.), *Derecho Local Especial*, Tomo II, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1999, págs. 129-183.
- Barrero Rodríguez, C.: *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, Madrid, Civitas, 1990, 753 págs.
- “Los conjuntos históricos y el planeamiento de protección en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 16, 1993 (octubre-noviembre-diciembre), págs. 39-78.
- “El juego de las Entidades supramunicipales en España. Algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen Local de 2 de abril de 1985”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 264, 1994, págs. 627-669.
- “Algunas reflexiones en torno a la naturaleza jurídica de las entidades supramunicipales”, en *Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, tomo I, Madrid, Civitas, 1994, págs. 239-274.
- “Fórmulas asociativas municipales de prestación de servicios públicos”, en *Jornadas de estudios sobre consorcios locales*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 1995, págs. 37-114.
- “Los conceptos de Mancomunidades y Consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 45, 2002 (enero-febrero-marzo), págs. 81-119.
- *La ordenación urbanística de los conjuntos históricos*, Madrid, Iustel, 2006, 344 págs.
- “Artículo 44”, en M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo I (artículos 1 a 45), Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 1.035-1.052.
- “Fórmulas asociativas de prestación de Servicios Supramunicipales. En particular, las Entidades Supramunicipales”, en M. Zafra Víctor (coord.), *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008, págs. 131-150-
- “Algunas notas sobre el régimen jurídico de los museos de titularidad estatal y gestión autonómica en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *Revista de los Museos de Andalucía*, núm. 11, 2009 (octubre), págs. 36-40.

- “El patrimonio histórico-artístico”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VIII, Volumen II (La organización de las Administraciones Públicas), Madrid, Iustel, 2009, págs. 291-318.

- “Una nueva aproximación a las entidades supramunicipales ante la posible reforma del régimen Local”, en *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, núm. 152, 2012, págs. 42-54.

- “El patrimonio inmueble y mueble”, en J. M. Pérez Monguió y S. Fernández Ramos (coords.), *El Derecho de Andalucía del Patrimonio Histórico e Instituciones Culturales*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2013, págs. 59-111.

Bassols Coma, M.: “La delegación de competencias en la Ley especial para el municipio de Madrid”, en *Documentación Administrativa*, núm. 70, 1963, págs. 82-89.

- “La Administración deportiva: Evolución y posible configuración”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 85, 1978 (enero-abril), págs. 375-390.

- “Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 95, 1981(mayo-agosto), págs. 41-48.

- “El Patrimonio histórico español: Aspectos de su régimen jurídico”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 114, 1987 (septiembre-diciembre), págs. 93-125.

- “Los conjuntos históricos: su concepto en los ordenamientos jurídicos internacional y autonómico”, en J. Climent Barberá y J. M. Baño León (coords.), *Nuevas perspectivas del régimen local: estudios en homenaje al profesor José M^a Boquera Oliver*, Valencia, Tirant lo blanch, 2002, págs. 1.281-1.301.

- “El derecho a la vivienda ante la crisis económica y el cambio climático: intervención de las administraciones Públicas ante situaciones de vulnerabilidad social y urbanística”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 1, 2011 (enero-marzo), págs. 13-42.

- “La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, págs. 21-48.

Beato Espejo, M.: “El sistema sanitario español: su configuración en la Ley General de Sanidad. I Perfil histórico de la institución y marco constitucional”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 119, 1989 (mayo-agosto), págs. 379-418.

- “El sistema sanitario español: su configuración en la Ley General de Sanidad. II Organización del Sistema de salud y administración comunitaria”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 120, 1989 (septiembre-diciembre), págs. 381-400.

Becet, J. M.: “Las competencias municipales”, en *Las entidades locales francesas*, París, Instituto Internacional de Administración Pública, 2001, págs. 101-112.

Beladiez Rojo, M.: “Régimen especial de protección de los inmuebles del Patrimonio Histórico Español”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo II, 1^a ed., Madrid, Civitas, 1988, págs. 2.059-2.082.

- *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 1994, 383 págs.

Bello Paredes, S. A.: “La cooperación económica”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. extraordinario, 2006 (octubre), págs. 245-260

- “La situación de las entidades locales en los Estatutos de autonomía reformados: especial referencia al marco estatutario de Castilla y León”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 20, 2010 (enero), págs. 345-380.

- “Las entidades locales en las reformas estatutarias”, en M. Arenilla Sáez (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010, págs. 575-591.

- “Las competencias locales: balance de situación”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nueva Época, núm. extraordinario (enero), 2015.

Beltrán Aguirre, J. L.: “La competencia de las entidades locales de Navarra en materia de sanidad”, en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 2, 1986, págs. 105-117.

- *El régimen jurídico de la acción social pública*, Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública, 1992, 398 págs.

- “La ordenación legal de los servicios sociales en Navarra: algunos aspectos necesitados de reforma”, en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 25, 1998, págs. 283-300.
- “Los servicios sociales”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 57, 2000, págs. 113-140.
- “La coordinación y cooperación interterritorial en el Sistema de Salud”, en J. M. Cabasés, R. Meneu y F. San Miguel (coords.), *La Organización Territorial de la Sanidad*, Pamplona, Universidad Pública de Navarra y Asociación de Economía de la Salud, 2002, págs. 129-142.
- “Los principios de la Administración social: descentralización, participación, coordinación y cooperación”, en *Documentación Administrativa*, núms. 271-272, 2005 (enero-agosto), págs. 207-236.
- “La articulación de las Administraciones social y sanitaria en la atención integral a los dependientes: realidad actual y necesidades de futuro”, en J. F. Alenza García y J. A. Razquín Lizárraga (coords.), en *Organización y Procedimientos Administrativos. Libro Homenaje al Profesor Francisco González Navarro*, Cizur Menor, Ed. Aranzadi, 2007, págs. 337-363.
- Beltrán de Felipe, M.: *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, Valladolid, Ed. Lex Nova, 2000, 327 págs.
- “La vivienda”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VI (Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente), Madrid, Iustel, 2009, págs. 133-169.
- “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en Vivienda”, en A. Galán Galán y C. Prieto Romero (dirs.), *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid. Nuevas oportunidades para la gestión descentralizada*, Barcelona, Huygens Editorial y Ayuntamiento de Madrid, 2009, págs. 423-447.
- “Nuevos instrumentos municipales de planeamiento urbanístico territorial. El ejemplo de los planes de vivienda”, en *Anuario de Derecho Municipal*. 2010, núm. 4, 2011, págs. 97-132.
- Benítez de Lugo Guillén, F.: *Régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Derecho positivo, jurisprudencia y formularios*, Granada, Ed. Comares, 1997, 685 págs.
- Benito Langa, J. de: “Ayuntamientos. Juntas locales de seguridad”, en *La Enciclopedia de Administración municipal. La Administración práctica*, núm. 11, 2010 (noviembre), págs. 1.085-1.089.
- Bensusan Martín, M. P.: *La protección urbanística de los inmuebles históricos*, Granada, Editorial Comares, 1996, 290 págs.
- Bercovitz Rodríguez-Cano, A. y Bercovitz Rodríguez-Cano, R.: *Estudios jurídicos sobre protección de los consumidores*, Madrid, Tecnos, 1987, 326 págs.
- Bermejo Latre, J. L.: “La protección del medio ambiente”, en VV. AA., *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 7ª ed., Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2009, págs. 743-816.
- Bermejo Vera, J.: “El marco jurídico del deporte en España”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 110, 1986 (mayo-agosto), págs. 7-30.
- “Deporte”, en R. Gómez-Ferrer Morant (coord.), *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Comunidad de Madrid y Editorial Civitas, 1987, págs. 613-639.
- “El control de las decisiones locales”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, 1ª ed., Madrid, Civitas, 1988, págs. 531-579.
- “La participación de los administrados en los órganos de la administración pública”, en *La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional). Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez*, Tomo I, Madrid, Ed. Civitas, 1993, págs. 639-646.
- “Administración y Deporte”, en VV. AA., *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 7ª ed., Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2009, págs. 235-273.
- “La protección de los consumidores y usuarios”, en VV. AA., *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 7ª ed., Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2009, págs. 275-303.
- *Derecho Administrativo Básico. Parte general*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Civitas, 2013, 489 págs.

Bermúdez, J.: “Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre colaboración interadministrativa”, en *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994 (octubre-diciembre), págs. 258-263.

Bernadí Gil, X.: “La incidencia de Internet sobre la distribución de competencias”, en *Quaderns*, núm. 1, 2004, págs. 11-48.

Betancor Rodríguez, A.: “Objeto y ámbito de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. Las relaciones interadministrativas”, en VV. AA., *Comentarios a la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Consejería de Hacienda, 1993, págs. 45-63.

- “De las disposiciones y actos administrativos”, en VV. AA., *Comentarios a la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Consejería de Hacienda, 1993, págs. 139-160.

- *Derecho ambiental*, Madrid, La Ley, 2014, 1.860 págs.

Blanco González, A.: “La reserva de suelo con destino a viviendas de protección pública en la legislación estatal y autonómica”, en *Práctica Urbanística*, núm. 90, 2010 (febrero), págs. 67-110.

Blanquer, D.: *Derecho Administrativo*, Volumen I (El fin, los medios y el control), Valencia, Tirant lo blanch, 2010, 1.181 págs.

- *Derecho Administrativo*, Volumen II (Los sujetos, la actividad y los principios), Valencia, Tirant lo blanch, 2010, 1.428 págs.

Blasco Díaz, J. L.: “Competencias urbanísticas municipales y obras estatales portuarias en la Sentencia del Tribunal constitucional 40/1998, de 19 de febrero”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 52, 1998 (septiembre-diciembre), págs. 351-362.

Blasco Esteve, A.: “Sobre el concepto de competencias exclusivas”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 29, 1981, págs. 307-318.

- “Normas básicas y leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas: jurisprudencia constitucional”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 33, 1982, págs. 301-316.

- “La planificación territorial de las zonas turísticas en España”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 262, 2010 (diciembre), págs. 17-70.

Boadas i Raset, J.; Casellas i Serra, L.-E. y Tarraubella i Mirabet, X.: “Archivos, Administración Local y legislación: funciones y competencias, carencias y propuestas”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 21, 1999 (15 de noviembre), págs. 3.274-3.280.

Bobes Sánchez, M. J.: “Las carreteras y los caminos”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo V (Bienes e infraestructuras públicas), Madrid, Iustel, 2009, págs. 289-318.

Bocanegra Sierra, R.: “Nueva configuración de la tutela sobre corporaciones locales”, en *Documentación Administrativa*, núm. 162, 1979, págs. 367-393.

- *Lecciones sobre el acto administrativo*, Madrid, Civitas, 2002, 231 págs.

- *La teoría del acto administrativo*, Madrid, Iustel, 2005, 213 págs.

- “La distinción entre la eficacia interna y la eficacia externa de los actos administrativos”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 152, 2011 (octubre-diciembre), págs. 769-786.

Boix Palop, A.: “Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nueva Época, núm. 2, 2014 (julio-diciembre).

Boix Reig, V.: *La gestión municipal del patrimonio edilicio*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, 1983, 89 págs.

Boquera Oliver, J. M.: “La facultad gubernativa de suspensión e impugnación de acuerdos legales manifiestamente ilegales”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 36, 1961 (septiembre-diciembre), págs. 109-130.

- “Determinación de la competencia de las Entidades locales”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 150, 1962, págs. 870-889.

- *Estudios sobre el acto administrativo*, 2ª ed., Madrid, Civitas, 1984, 263 págs.
- *Estudios sobre el acto administrativo*, 7ª ed., Madrid, Civitas, 1993, 531 págs.
- Borderías Uribeondo, M. del P. y Martín Roda, E.: *Medio ambiente urbano*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2006, 508 págs.
- Bosch, J.: “La distribución de competencias públicas en materia de seguridad ciudadana”, en VV. AA., *Comunidades Autónomas y Gobiernos locales*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 1987, págs. 145-154.
- Bouazza Ariño, O.: “Turismo”, en L. Martín Rebollo y R. O. Bustillo Bolado (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 1.271-1.283.
- “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en Turismo”, en A. Galán Galán y C. Prieto Romero (dirs.), *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid. Nuevas oportunidades para la gestión descentralizada*, Barcelona, Huygens Editorial y Ayuntamiento de Madrid, 2009, págs. 245-278.
- “El turismo”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VIII, Volumen II (La organización de las Administraciones Públicas), Madrid, Iustel, 2009, págs. 153-182.
- “Principio de coordinación”, en J. A. Santamaría Pastor (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid, La Ley, 2010, págs. 921-944.
- Bustillo Bolado, R. O.: *Convenios y Contratos Administrativos: Transacción, Arbitraje y Terminación Convencional del Procedimiento*, 2ª edición, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2004, 435 págs.
- Cadenas García, M. I.: “El procedimiento administrativo”, en P. Sala Sánchez, J. A. Xiol Ríos y R. Fernández Montalvo (dirs.), *Las Instituciones de Derecho Administrativo en la jurisprudencia*, Tomo II, Barcelona, Ed. Bosch, 2011, págs. 1.164-1.215.
- Calleja de Pablo, C.: “Delegación de competencias a favor de las entidades locales y técnicas de control del ejercicio de las competencias delegadas”, en VV. AA., *Comunidades Autónomas y Gobiernos locales*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 1987, págs. 213-233.
- Calonge Velázquez, A.: “Aproximación al estudio del sector público turístico”, en F. Sosa Wagner (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo III, Valencia, Tirant lo blanch, 2000, págs. 3.071-3.092.
- Calvo Miranda, J. L.: “Abastecimiento de agua potable y saneamiento de las aguas residuales urbanas en España”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 36, 2010, págs. 295-311.
- Calvo Rojas, E.: “Artículo 84. Trámite de audiencia”, en M. Sánchez Morón y N. Maurandi Guillén (dirs.), *Comentarios a la Ley 30/92*, Valladolid, Thomson Reuters-Lex Nova, 2013, págs. 528-534.
- “Artículo 86. Información Pública”, en M. Sánchez Morón y N. Maurandi Guillén (dirs.), *Comentarios a la Ley 30/92*, Valladolid, Thomson Reuters-Lex Nova, 2013, págs. 537-540.
- Calvo Sánchez, M. D.: “Situación competencial de la Administración local en materia sanitaria a comienzos del siglo XXI”, en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, 2003, págs. 201-211.
- Calvo Vérguez, J.: “La nueva reforma de la Administración Local: principales cuestiones planteadas en el marco de su racionalización y sostenibilidad”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nueva Época, núm. 2, 2014 (julio-diciembre).
- Camarero, C.: “Los servicios sociales: venturas y desventuras de su legislación en España”, en *Papeles del psicólogo: Revista del Colegio Oficial de Psicólogos*, núms. 41-42, 1989 (octubre).
- Canals Ametller, D.: “La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: Competencias estatales versus competencias autonómicas (Comentario en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, en relación con las SSTC 156/1995, de 26 de octubre y 163/1995, de 8 de noviembre)”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 142, 1997 (enero-abril), págs. 305-351.
- Candela Talavera, J. E.: *Asociacionismo municipal: especial referencia a las mancomunidades de municipios*, en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. 151, 2012, págs. 44-59.
- “La intervención de la Administración Local en la protección del Medio Ambiente”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 287, 2014 (enero-febrero), págs. 103-142.

- Cano Campos, T.: *Los Ayuntamientos y el Tráfico*, Madrid, Iustel, 2006, 255 págs.
- “Sanciones”, en L. Martín Rebollo y R. O. Bustillo Bolado (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 891-909.
 - “Las competencias municipales de ordenación del tráfico de vehículos y de las personas”, en R. Parada Vázquez y C. Fernández Rodríguez (dirs.), *Las competencias locales*, Madrid, Marcial Pons-Fundación Caja Rural de Toledo-Maat Gknowledge, 2007, págs. 509-556.
 - “La disciplina urbanística”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VI (Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente), Madrid, Iustel, 2009, págs. 405-453.
 - “El tráfico”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VIII, Volumen II (La organización de las Administraciones Públicas), Madrid, Iustel, 2009, págs. 117-151.
 - “La regulación del transporte público de viajeros”, en A. Ruiz Ojeda (dir.), *Derecho de la regulación económica. VI Transportes*, Madrid, Iustel, 2010, págs. 309-361.
 - *El régimen jurídico-administrativo del tráfico*, 2ª ed. Madrid, Civitas, 2010, 585 págs.
 - “Las competencias de los municipios en materia de tráfico”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo III, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 2.565-2.632.
- Cano Murcia, A.: *Diccionario legal de medio ambiente*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2004, 166 págs.
- Caraza Cristín, M. M.: “Novedades normativas en materia de vivienda protegida en Andalucía: especial referencia a los Planes Municipales de Vivienda y Suelo”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 83, 2012 (mayo-agosto), págs. 331-374.
- Carballeira Rivera, M. T.: “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 257, 1993 (enero-marzo), págs. 45-76.
- Carbonell Porras, E.: “La impugnación de actos y acuerdos locales por la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma (A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 1990)”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 5, 1991 (enero-febrero-marzo), págs. 95-114.
- “El conflicto interadministrativo local: novedades en la LBRL y en la LJCA”, en *Justicia Administrativa*, número extraordinario (La reforma del régimen local), 2000, págs. 149-161.
 - “Las diversas técnicas de atribución de competencias a los municipios”, en VV. AA., *Jornadas del Pacto Local en la Comunidad de Madrid*, Madrid, Comunidad de Madrid, 2001, págs. 64-76.
 - *Los órganos colegiados*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, 302 págs.
 - Voz “Delegación”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid, Iustel, 2005, págs. 800-806.
 - Voz “Descentralización”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid, Iustel, 2005, págs. 926-932.
 - Voz “Órgano administrativo”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, Tomo II, Madrid, Iustel, 2005, págs. 1.789-1.794.
 - “El transporte público de viajeros”, en R. Parada Vázquez y C. Fernández Rodríguez (dirs.), *Las competencias locales*, Madrid, Marcial Pons-Fundación Caja Rural de Toledo-Maat Gknowledge, 2007, págs. 283-318.
 - “Artículo 63”, en M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo II (artículos 46 a 88), Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 1.497-1.524.
 - “Artículo 64”, en M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo II (artículos 46 a 88), Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 1.525-1.541.

- “Artículo 65”, en M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo II (artículos 46 a 88), Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 1.543-1.575.
- “Artículo 66”, en M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo II (artículos 46 a 88), Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 1.577-1.591.
- “Artículo 67”, en M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo II (artículos 46 a 88), Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 1.593-1.607.
- “Los transportes terrestres”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VIII, Volumen II (La organización de las Administraciones Públicas), Madrid, Iustel, 2009, págs. 13-43.
- “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en Transportes”, en A. Galán Galán y C. Prieto Romero (dirs.), *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid. Nuevas oportunidades para la gestión descentralizada*, Barcelona, Huygens Editorial y Ayuntamiento de Madrid, 2009, págs. 373-393.
- “Transporte urbano y movilidad”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo III, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 2.275-2.345.
- “Sobre la reforma local y las competencias municipales propias”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, 2014 (mayo-diciembre), págs. 765-781.
- Carbonell Porras, E y Cano Campos, T.: *Los transportes urbanos*, Madrid, Iustel, 2006, 343 págs.
- Carceller Fernández, A.: “La competencia urbanística de los municipios en la nueva legislación de régimen local”, en *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 3, 1987, págs. 75-82.
- Carrasco Canals, C.: “Un criterio organizativo polémico: la desconcentración”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 75, 1974 (septiembre-diciembre), págs. 93-171.
- Carrillo, M.: “La administración local en la reforma de los estatutos de autonomía: especial referencia al caso del Estatuto de Cataluña”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 12, 2006 (octubre), págs. 38-49.
- Carrillo Morente, J. A. y Delgado, F.: “Terminación, terminación convencional y modos anormales de terminación”, en J. Garberí Llobregat (coord.), *El Procedimiento Administrativo Común (Comentarios, Jurisprudencia, Formularios)*, Tomo II, Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 1.401-1.499.
- Carro Fernández-Valmayor, J. L.: “Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 27, 1990 (mayo-agosto), págs. 9-25.
- “El debate sobre la autonomía local”, en F. Sosa Wagner (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo I, Valencia, Tirant lo blanch, 2000, págs. 545-579.
- “La cláusula general de competencia municipal”, en *Anuario del Gobierno Local 1999-2000*, 2001, págs. 37-60.
- “El régimen local alemán: Una introducción general”, en *Anuario del Gobierno Local 2005*, 2006, págs. 223-245.
- “Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal”, en *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales, Actas del II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Cizur Menor, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo y Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 13-40.
- Caruz Arcos, E.: “La Ley 8/2007, de 5 de octubre, de Museos y Colecciones Museográficas: una primera aproximación doctrinal”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 67, 2007, págs. 327-338.
- “El régimen jurídico de los museos locales en Andalucía”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núms. 71-72, 2008, págs. 491-509.
- “Principales aspectos de la ordenación jurídica de los museos locales andaluces”, en *Revista de los Museos de Andalucía*, núm. 11, 2009 (octubre), págs. 41-45.

- Casado, D.: *Introducción a los servicios sociales*, 5ª ed., Madrid, Editorial Popular, 1994, 287 págs.
- Casado, D. y Guillén, E.: *Manual de servicios sociales*, 4ª ed., Madrid, Editorial CCS, 2005, 308 págs.
- Casado Casado, L.: *Los vertidos en aguas continentales*, Granada, Editorial Comares, 2004, 549 págs.
- “El papel de los municipios en la prevención, ordenación y control de la contaminación lumínica”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 304, 2007 (mayo-agosto), págs. 137-177.
 - “Las administraciones públicas ante la contaminación lumínica. Análisis del modelo de prevención y control instaurado en Cataluña”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 134, 2007 (abril-junio), págs. 321-358.
- Cases, M.: “Distribución de competencias sanitarias y Administración Local”, en VV. AA., *Comunidades Autónomas y Gobiernos locales*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 1987, págs. 755-759.
- Casino Rubio, M.: “Las funciones de las Policías Locales en materia de seguridad y orden público en la Comunidad de Madrid”, en J. Barcelona Llop (coord.), *Régimen de policía local en el Derecho estatal y autonómico*, Madrid, Bosch, 2003, págs. 339-369.
- Castañón del Valle, M.: “La Administración Local y el Medio Ambiente: especial referencia a la situación de las actividades clasificadas”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 22, 2003 (30 de noviembre), págs. 3.762-3.776.
- Castel Gayán, S. y Lasaca Vidal, J.: “Introducción al derecho turístico de Aragón: evolución y situación actual”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 37, 2010, págs. 353-397.
- Castelao Rodríguez, J.: “Competencias sanitarias de las Entidades Locales”, en Á. Ballesteros Fernández y F. Castro Abella (coords.), *Derecho Local Especial*, Tomo I, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1997, págs. 667-702.
- “Los entes Locales, el Urbanismo y el Medio Ambiente. Hacia el Estado ambiental de Derecho”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 6, 2001 (30 de marzo), págs. 976-989.
 - “Los entes locales, el urbanismo y el medio ambiente. Hacia el estado ambiental de derecho”, en J. L. Piñar Mañas (dir.), *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Madrid, Civitas, 2002, págs. 329-393.
 - “1852-2002, Ciento cincuenta años del Régimen Local Español”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 11, 2003 (15 de junio), págs. 2.000-2.036.
 - *Manual de licencias urbanísticas*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2011, 515 págs.
- Castelao Rodríguez, J., González Quinzá, A. y Villar Escurra, M.: *Régimen local y autonómico*, Madrid, Editorial Universitas, 1996, 578 págs.
- “El presente momento en la participación de las Comunidad Autónomas en las instituciones y órganos centrales”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (I), 1997 (enero-abril), págs. 35-49).
- Castellá Andreu, J. M.: “La participación ciudadana en la Administración Pública”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (I), 1992 (septiembre-diciembre), págs. 39-84.
- Castells Arteché, J. M.: “El municipio en la autonomía política”, en *Documentación Administrativa*, núm. 182, 1972, págs. 459-487.
- “El ámbito relacional de las Corporaciones Locales”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 1, 1981 (septiembre-diciembre), págs. 35-63.
 - “Responsabilidades municipales en el ámbito del medio ambiente”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41, 1995 (enero-abril), págs. 401-419.
- Castillo Blanco, F. A.: “Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración a la luz de la nueva legislación de régimen local”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 124, 1991 (enero-abril), págs. 397-416.
- “Un acercamiento a las competencias de las entidades locales en materia medioambiental: especial referencia a Andalucía”, en D. J. Vera Jurado (dir.), *El medio ambiente urbano*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2003, págs. 101-161.

- “La nueva regulación de los consorcios públicos: interrogantes y respuestas sobre el régimen jurídico de su personal”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, 2014 (mayo-diciembre), págs. 887-920.

Castillo Blanco, F. A. y Barranco Vela, R.: *Competencias locales en materia de servicios sociales*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 249 págs.

Castillo Gallardo, M. del: *Manual de servicios sociales comunitarios*, Madrid, Síntesis, 2006, 259 págs.

Castillo García, M. del: *La tramitación y aprobación de los planes urbanísticos municipales*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2011, 598 págs.

Castillo Martín, F.: “Las relaciones interadministrativas en la Ley de Autonomía Local de Andalucía”, en M. Zafra Víctor (coord.), *Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) y la Ley de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2011, págs. 123-157.

- “La Cooperación Territorial”, en M. Zafra Víctor (coord.), *Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) y la Ley de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2011, págs. 193-204.

Cebrián Abellán, M.: *Las relaciones de las entidades locales con otras entidades públicas*, Barcelona, Editorial Bayer Hnos., 2005, 663 págs.

- *El régimen local tras la reforma de la Ley de racionalización y sostenibilidad*, Hospitalet de Llobregat, Bosch, 2014, 877 págs.

Cerdá Díaz, J.: *Los archivos municipales en la España contemporánea*, Gijón, Ediciones Trea, 1997, 436 págs.

Chapín Blanco, J. M.: “El Régimen Urbanístico de los pequeños municipios aragoneses”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núms. 15-16, 2001 (15-30 de mayo), págs. 2.571-2.578.

Chinchilla Marín, C.: “Reflexiones en torno al principio de eficacia de la actuación administrativa”, en J. Rodríguez-Arana Muñoz e I. del Guayo Castiella (dirs.), *Panorama jurídico de la Administraciones Públicas en el Siglo XXI (Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado e Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, págs. 305-326.

Choy i Tarrés, A.: “Competencias y funciones del municipios en materia de medio ambiente”, en *Autonomías*, núm. 15, 1992 (diciembre), págs. 77-95.

Cierco Seira, C.: “Procedimiento administrativo y ejercicio de la función consultiva: sobre el concepto y régimen de los informes”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 18, 2001 (junio), págs. 165-217.

- “Algunas reflexiones de los informes vinculantes”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21, 2001 (diciembre), págs. 233-278.

- *La participación de los interesados en el procedimiento administrativo*, Bolonia, Publicaciones del Real Colegio de España, 2002, 448 págs.

- “La petición de informes y la suspensión del plazo para resolver el procedimiento administrativo”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 145, 2010 (enero-marzo), págs. 163-198.

- “El principio de audiencia y contradicción”, en J. A. Santamaría Pastor (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid, La Ley, 2010, págs. 327-349.

Climent Barberá, J.: “La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, 2ª ed., Madrid, Iustel, 2003, págs. 379-425.

Cobo Olvera, T.: *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. Análisis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero (Estudio normativo, doctrinal y jurisprudencial)*, 2ª ed., Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2012, 1.034 págs.

- *Ley de Bases del régimen Local. Comentarios, concordancias y jurisprudencia*, Madrid, Editorial Bosch, 2004, 935 págs.

Cobrerros Mendazona, E.: “La coordinación sanitaria estatal y las Comunidades Autónomas”, en *Documentación Administrativa*, núms. 230-231, 1992 (abril-septiembre), págs. 297-326.

Corchero Pérez. M.: “Competencias de los municipios en materia de turismo”, en *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 5, 2011 (junio), 149-155.

Corchero Pérez. M. y Sandín Mora, L.: “Turismo y Administración Local”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 20, 2002 (30 de octubre), págs. 3.310-3.330.

Corella Monedero, M.: “Protección del medio ambiente”, en Á. Ballesteros Fernández y F. Castro Abella (coords.), *Derecho Local Especial*, Tomo I, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1997, págs. 795-829.

Corno Caparrós, L.: “El estatuto legal del municipio turístico: Apuntes para una propuesta”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 42, 1984 (abril-junio), págs. 423-433.

Corral García, E.: “Las competencias municipales en materia de enseñanza”, en Á. Ballesteros Fernández y F. Castro Abella (coords.), *Derecho Local Especial*, Tomo II, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1999, págs. 227-282.

Coscolluela Montaner, L.: “La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 89, 1979 (mayo-agosto), págs. 7-59.

- “Presupuestos constitucionales de las competencias de ordenación urbanística”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo IV, Madrid, Civitas, 1991, págs. 3.543-3.566.

- “Los órganos administrativos: particular referencia a los órganos colegiados (Título II)”, en VV. AA., *Comentario sistemático a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid, Carperi, 1993, págs. 79-114.

- “El nuevo régimen de licencias municipales en Cataluña”, en *Anuario del Gobierno Local 1996, 1997*, págs. 97-116.

- “El procedimiento excepcional de autorización urbanística de las obras de las entidades públicas”, en F. Sosa Wagner (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo III, Valencia, Tirant lo blanch, 2000, págs. 3.235-3.253.

- “Transferencia o delegación de competencias autonómicas a las Corporaciones locales”, en VV. AA., *Jornadas del Pacto Local en la Comunidad de Madrid*, Madrid, Comunidad de Madrid, 2001, págs. 30-47.

- “Infracciones y sanciones”, en E. Sánchez Goyanes (dir.), *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados y Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, 2002, págs. 901-915.

- “Artículo 1”, en M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo I (artículos 1 a 45), Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 63-91.

- “Nota Preliminar”, en L. Coscolluela Montaner y E. Carbonell Porras (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Cizur Menor, Civitas-Thomson, 2011, págs. 21-35.

- *Manual de Derecho Administrativo. Parte general*, 23ª ed., Cizur Menor, Civitas, 2012, 682 págs.

Crespo Hidalgo, B.: “La vinculación del suelo al uso de viviendas de protección oficial”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 25, 1989 (septiembre-diciembre), págs. 181-202.

Cruz Mera, A. de la: “Actos con incidencia territorial promovidos por las administraciones públicas: actos exentos de control preventivo municipal”, en E. Sánchez Goyanes (dir.), *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados y Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, 2002, págs. 819-846.

Cruz Mera, F. de la: “El control de la actividad urbanística por los Tribunales”, en E. Sánchez Goyanes (dir.), *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados y Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, 2002, págs. 971-998.

Cuesta Revilla, J.: “Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, págs. 98-125.

Cuétara Martínez, J. M. de la: “Administración Local y Medio Ambiente. Funciones, medios y problemas”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 207, 1980, págs. 409-454.

Cuchi Denia, J. M.: “Entes locales y deporte: el encaje de sus competencias en la dialéctica Estado-Comunidades Autónomas”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 305, 2007, págs. 133-176.

Delgado Piqueras, F.: “Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 1993 (mayo-agosto), págs. 49-80.

- *La terminación convencional del procedimiento administrativo*, Pamplona, Editorial Aranzadi, 1995, 226 págs.

- “El abastecimiento a poblaciones en la Ley de Aguas. Análisis para una posible reforma”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 145, 1998 (enero-abril), págs. 305-328.

Descalzo González, A.: “La cooperación bibliotecaria”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Comentarios a la Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas (Ley 10/2007, de 22 de junio)*, Madrid, Iustel, 2008, págs. 351-379.

- “Museos, archivos, libros y bibliotecas”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VIII, Volumen II (La organización de las Administraciones Públicas), Madrid, Iustel, 2009, págs. 345-371.

Desdentado Daroca, E.: “Instrumentos no normativos complementarios respecto del Plan General de Ordenación Urbana”, en L. Martín Rebollo y R. O. Bustillo Bolado (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 345-352.

- “La edificación”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VI (Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente), Madrid, Iustel, 2009, págs. 107-131.

- “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en Servicios Sociales”, en A. Galán Galán y C. Prieto Romero (dirs.), *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid. Nuevas oportunidades para la gestión descentralizada*, Barcelona, Huygens Editorial y Ayuntamiento de Madrid, 2009, págs. 89-118.

- “El Principio de autonomía local”, en J. A. Santamaría Pastor (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid, La Ley, 2010, págs. 877-900.

- “Artículo 82. Petición”, en M. Sánchez Morón y N. Maurandi Guillén (dirs.), *Comentarios a la Ley 30/92*, Valladolid, Thomson Reuters-Lex Nova, 2013, págs. 523-525.

- “Artículo 83. Evacuación”, en M. Sánchez Morón y N. Maurandi Guillén (dirs.), *Comentarios a la Ley 30/92*, Valladolid, Thomson Reuters-Lex Nova, 2013, págs. 525-528.

Díaz Álvarez, A.: “La protección del medio ambiente como servicio local”, en *Autonomía y financiación de las haciendas municipales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1982, págs. 307-317.

Díaz Lema, J. M.: “El interés supralocal como medida de control sobre las entidades locales, en especial, en el ámbito urbanístico”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 300-301, 2006, págs. 199-226.

- “El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración Local ¿cambio de rumbo en la administración local española?”, en *Anuario del Gobierno Local 2012 (Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?)*, 2013, págs. 47-90.

Díaz-Romeral Gómez, A.: “La protección del medio ambiente urbano: la contaminación por el ruido en las ciudades y la sostenibilidad en el desarrollo urbano”, en J. L. Piñar Mañas (dir.), *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Madrid, Civitas, 2002, págs. 255-309.

Díez-Picazo, L. M. y López Bofill, H.: “Policía Local”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo II, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 2.175-2.213.

Díez Sánchez, J. J.: *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*, Madrid, Civitas, 1992, 334 págs.

- “Los órganos colegiados en la Ley 30/1992”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 266, 1995 (abril-junio), págs. 355-386.

- “Intervención en el uso del suelo”, en T. Quintana López (coord.), *Derecho urbanístico estatal y autonómico*, Valencia, Tirant lo blanch, 2001, págs. 629-766.

Díez Sastre, S.: “Estudios comparados. Planta local y régimen municipal”, en F. Velasco Caballero (dir.), *Gobiernos locales en Estados federados y descentralizados: Alemania, Italia, Reino Unido*, Barcelona, Institut d’ Estudis Autònoms, 2010, págs. 545-575.

- “La administración mixta en España”, en F. Velasco Caballero y J.-P. Schneider (coords.), *La unión administrativa europea*, Madrid, Marcial Pons, 2008, págs. 133-158.

- “Competencias ejecutivas de las Comunidades autónomas en materia de gestión de residuos: análisis de los planes de residuos aprobados por las Comunidades autónomas como instrumentos de coordinación”, en A. Menéndez Rexach y J. Ortega Bernardo (dirs.), *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones Públicas*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2010, págs. 134-163.

Díez Sastre, S. (coord.) et alii: “Informes nacionales. Reino Unido”, en F. Velasco Caballero (dir.), *Gobiernos locales en Estados federados y descentralizados: Alemania, Italia, Reino Unido*, Barcelona, Institut d’ Estudis Autònoms, 2010, págs. 363-500.

Domínguez-Berrueta de Juan, M. y Melgosa Arcas, F. J.: “La ordenación del turismo en Castilla y León”, en F. Sosa Wagner (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo III, Valencia, Tirant lo blanch, 2000, págs. 3.038-3.070.

Domínguez-Berrueta de Juan, M. y Nevado-Batalla Moreno, P. T.: “Participación ciudadana: enfoque constitucional y rendimiento en el orden administrativo”, en J. Rodríguez-Arana Muñoz e I. del Guayo Castiella (dirs.), *Panorama jurídico de la Administraciones Públicas en el Siglo XXI (Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado e Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, págs. 359-371.

Domínguez Luis, J. A.: “Cooperación interterritorial en el ámbito del procedimiento administrativo”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 78, 1993, págs. 325-342.

Domínguez Martín, M.: “La organización de la estructura administrativa del agua en España: especial referencia a la organización de Madrid”, en A. Menéndez Rexach (dir.), *Planificación y gestión del agua ante el cambio climático: experiencias comparadas y el caso de Madrid*, Madrid, La Ley, 2012, págs. 1.063-1.128.

Domínguez Vila, A.: “El derecho constitucional a la vivienda. Teoría y práctica (I)”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 271, 2012, págs. 93-136.

- “El derecho constitucional a la vivienda. Teoría y práctica (II)”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 272, 2012, págs. 101-128.

Domper Ferrando, J.: “Las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 252, 1991, págs. 821-854.

- “Control ambiental y autonomía local (Adecuación de la normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre Actividades Clasificadas a la Autonomía Local)”, en *Anuario del Gobierno Local 1998, 1999*, págs. 165-211.

Embid Irujo, A.: “Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 30, 1981, págs. 437-470.

- “La planificación hidrológica”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 123, 1990 (septiembre-diciembre), págs. 115-152.

- “Los Planes Especiales. Régimen jurídico general”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 70, 1991 (abril-junio), págs. 169-199.

- “Los servicios públicos del agua: su problemática jurídica con atención especial al abastecimiento y depuración de las aguas residuales”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, 1996 (diciembre), págs. 11-61.

- “Las delegaciones competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas en los entes locales. Planteamientos estructurales y realidad normativa”, en J. Climent Barberá y J. M. Baño León (coords.), *Nuevas perspectivas del régimen local: estudios en homenaje al profesor José M^a Boquera Oliver*, Valencia, Tirant lo blanch, 2002, págs. 507-524.

- “Planificación hidrológica”, en A. Embid Irujo (dir.), *Diccionario de Derecho de Aguas*, Madrid, Iustel, 2007, págs. 767-789.

Embid Irujo, A. (coord.): *Régimen económico-financiero del agua. Los precios del agua*, Cizur Menor, Civitas, 2009, 498 págs.

Endemaño Aróstegui, J. M.: “Las competencias municipales en la legislación de régimen local”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 58, 2000 (septiembre-diciembre), págs. 97-135).

Enériz Olaechea, F. J.: “La autonomía municipal y la aprobación de los planes urbanísticos”, en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 7, 1989, págs. 197-210.

Entrena Cuesta, R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen 1/2 (Organización administrativa), 8ª ed., Madrid, Ed. Tecnos, 1984, 478 págs.

- “Las competencias de las entidades locales”, en VV. AA., *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, Volumen I, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1985, págs. 91-111.

- *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen 1/1 (Concepto, fuentes, relación jurídica-administrativa y justicia administrativa), 13ª ed., Madrid, Ed. Tecnos, 1995, 382 págs.

- *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen 1/2 (Organización administrativa), 11ª ed., Madrid, Ed. Tecnos, 1995, 314 págs.

Escribano Collado, P.: *Las vías urbanas*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1973, 555 págs.

- “La autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en VV. AA., *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, Volumen II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1985, págs. 993-1.109.

- “Reflexiones sobre la indefensión en el procedimiento administrativo”, en *La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional). Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez*, Tomo I, Madrid, Ed. Civitas, 1993, págs. 537-552.

- Voz “Deber”, en A. Montoya Melgar (dir.), *Enciclopedia Jurídica Básica*, Tomo II, Madrid, Ed. Civitas, 1995, págs. 1.903-1.906.

- “Los estatutos de las mancomunidades y consorcios locales: principios informadores y contenido legal (I)”, en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 288, 2002, págs. 109-131.

Escrivá Chordá, R.: “Distribución de competencias entre los órganos municipales para la aprobación de los instrumentos de planeamiento y de gestión en la Comunidad Valenciana: discrepancias entre la LRAU y la LBRL”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 207, 2004 (enero-febrero), págs. 67-86.

Escuin Palop, C.: *La aprobación definitiva de los planes de urbanismo por las comunidades autónomas*, Valencia, Generalitat Valenciana, 1991, 95 págs.

- *Curso de Derecho Administrativo*, Valencia, Tirant lo blanch, 2003, 580 págs.

- *Presente y futuro del derecho de aguas en España*, Valencia, Tirant lo blanch, 2007, 286 págs.

Escuin Palop, V.: “La delegación de competencias de las Comunidades a las Diputaciones Provinciales”, en VV. AA., *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, Volumen II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1985, págs. 1.011-1.030.

- “Notas sobre la autonomía y descentralización a favor de los entes locales”, en J. Climent Barberá y J. M. Baño León (coords.), *Nuevas perspectivas del régimen local: estudios en homenaje al profesor José Mª Boquera Oliver*, Valencia, Tirant lo blanch, 2002, págs. 757-780.

Espartero Casado, J. (coord.): *Introducción al derecho del deporte*, 2ª ed., Madrid, Dykinson, 2009, 542 págs.

Esteban, J. de y González-Trevijano, P. J.: *Curso de Derecho Constitucional III*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, 1994, 920 págs.

Esteve Pardo, J.: “Administraciones públicas, sus relaciones y los órganos administrativos”, en J. Tornos Mas (coord.), *Administración Pública y Procedimiento Administrativo. Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Barcelona, Bosch, 1994, págs. 109-119.

- *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre Administración autonómica y orden local (La experiencia de la RFA. Bases y perspectivas en España)*, Madrid, Civitas, 1991, 248 págs.

- *Lecciones de Derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 2011, 581 págs.

Estévez Goytre, R.: *Manual básico de derecho urbanístico*, 2ª ed., Granada, Comares, 2005, 363 págs.

Ezquerria Huerva, A.: “Planes especiales”, en L. Martín Rebollo y R. O. Bustillo Bolado (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 353-361.

Ezquerria Huerva, A. (coord.): *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, Barcelona, Atelier, 2012, 374 págs.

Fabeiro Mosquera, A.: “La Carta municipal de Barcelona: notas sobre sus especialidades”, en *Revista de derecho UNED*, núm. 1, 2006, págs. 41-64.

Fajardo Spínola, L.: “Coordinación de la actividad de las diferentes Administraciones sobre la costa (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio)”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 128, 1992 (mayo-agosto), págs. 235-238.

- “La coordinación de las Administraciones Públicas”, en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núms. 255-256, 1992 (julio-diciembre), págs. 731-776.

Familiar Sánchez, A.: “La intervención de las Comunidades Autónomas en la aprobación definitiva del Planeamiento General”, en *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, núm. 95, 2006 (octubre), págs. 71-74.

Fanlo Loras, A.: “¿Es funcional el sistema de control de legalidad de los actos locales?”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 44, 1984 (octubre-diciembre), págs. 773-783.

- “Problemática actual del control de legalidad de los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales. Estudio de los artículos 8º y 9º de la ley 40/1981, de 28 de octubre”, en VV. AA., *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, Volumen II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1985, págs. 1.147-1.212. (Una versión algo más amplia se puede consultar en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 11, 1985 (enero-abril), págs. 25-82).

- *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, 598 págs.

- “El control de los entes locales, ¿modelo cerrado? Reflexiones críticas sobre una dogmática consolidada”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 130, 1993 (enero-abril), págs. 171-204.

- “Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos: iniciación, ordenación e instrucción”, en J. Leguina Villa y M. Sánchez Morón (dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos, 1993, págs. 214-244.

- “Relaciones de cooperación y nuevas tutelas”, en *Anuario del Gobierno Local 1997*, 1998, págs. 153-184.

- “La reforma de la Ley de aguas y las entidades locales”, en *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, núm. 36, 2000 (marzo), págs. 18-34.

- “La reforma de la Ley de aguas y las entidades locales: especial referencia a la articulación de competencias concurrentes”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 16, 2000 (junio), págs. 325-353.

- “Agua”, en L. Martín Rebollo y R. O. Bustillo Bolado (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 1.089-1.101.

- “Las aguas y los aprovechamientos hidráulicos”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo V (Bienes e infraestructuras públicas), Madrid, Iustel, 2009, págs. 319-344.

Feria Ponce, M. J.: “Ordenación del territorio, Urbanismo y autonomía local”, en *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, núm. 91, 2006 (abril), págs. 72-82.

Fernández, T. R.: “El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 201, 1979, págs. 9-36.

- “La ordenación urbanística de los Conjuntos Históricos: Breve denuncia de los excesos al uso”, en J. Climent Barberá y J. M. Baño León (coords.), *Nuevas perspectivas del régimen local: estudios en homenaje al profesor José M^a Boquera Oliver*, Valencia, Tirant lo blanch, 2002, págs. 1.267-1.279.

- *Manual de Derecho Urbanístico*, 22ª ed., Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 2011, 293 págs.

Fernández de Gatta Sánchez, D.: “El planeamiento urbanístico”, en T. Quintana López (coord.), *Derecho urbanístico estatal y autonómico*, Valencia, Tirant lo blanch, 2001, págs. 321-430.

- “Las mancomunidades municipales en Castilla y León: evolución, régimen vigente y perspectivas futuras”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 296-297, 2004-2005 (septiembre-abril), págs. 33-86.

- “Las Leyes de ordenación del territorio y urbanismo de Castilla y León: nuevos retos futuros para las Administraciones Públicas”, en J. Rodríguez-Arana Muñoz e I. del Guayo Castiella (dirs.), *Panorama jurídico de la Administraciones Públicas en el Siglo XXI (Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado e Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, págs. 383-408.

Fernández de Gatta Sánchez, D. y Fernando Pablo, M. M.: “La Policía Local en Castilla y León”, en J. Barcelona Llop (coord.), *Régimen de policía local en el Derecho estatal y autonómico*, Madrid, Bosch, 2003, págs. 223-251.

Fernández Farreres, G.: “El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 6, 1983 (mayo-agosto), págs. 201-216.

- “El control por el Estado y las Comunidades Autónomas de los actos y acuerdos de las entidades locales en el proyecto de Ley reguladora de las Bases de Régimen Local de 1984”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 244, 1984, págs. 475-502.

- “El control por el Estado y las Comunidades Autónomas de los actos y acuerdos de las entidades locales en el proyecto de Ley reguladora de las Bases de Régimen Local de 1984”, en VV. AA., *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, Volumen II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1985, págs. 1.213-1.242.

- “La delegación de competencias y la encomienda de gestión”, en *Anuario del Gobierno Local 1997*, 1998, págs. 119-152.

Fernández-Figueroa Guerrero, F.: “Diversas consideraciones sobre las competencias locales”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 271-272, 1996 (julio-diciembre), págs. 729-759.

Fernández Luque, J. M.: “El procedimiento de protección de la legalidad urbanística en Andalucía: su nueva regulación reglamentaria”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 77, 2010 (mayo-agosto), págs. 337-375.

Fernández-Miranda, J.: *El Régimen especial de Madrid como Gran Ciudad y Capital del Estado (Ley 22/2006, de 4 de julio)*, Madrid, Iustel, 2007, 228 págs.

Fernández Montalvo, R.: “De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos”, en VV. AA., *Comentario sistemático a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid, Carperi, 1993, págs. 277-321.

- “Iniciación, ordenación e instrucción del procedimiento administrativo: la prueba. Participación de los interesados. Terminación: la resolución. Terminación convencional. Otros modos de terminación. Breve referencia a los procedimientos especiales. Recursos administrativos: concepto, clases y principios generales. Recursos ordinarios. Recurso de revisión”, en VV. AA., *Derecho Administrativo. Parte especial*, Madrid, Carperi, 1995, págs. 719-762.

- “Contaminación acústica y competencias locales en materia de protección ambiental”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 1, 2003 (febrero), págs. 7-37.

Fernández Pastrana, J. M.: *El servicio público de la Sanidad*, Madrid, Editorial Civitas, 1984, 158 págs.

Fernández Ramos, S.: “Las competencias municipales de protección ambiental ante el Derecho Comunitario”, en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 22, 1999, págs. 47-82.

- “Las competencias municipales de protección ambiental ante el Derecho Comunitario”, en *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, núm. extraordinario, 1998 (julio), págs. 47-60.

- “El sistema estatal de archivos públicos: pasado, presente y futuro”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 22, 2003 (junio), págs. 53-89.

- “La Ley de Archivos de Andalucía. Una Experiencia”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. extraordinario 2/2003, vol. I, 2003, págs. 235-270.

- “Aproximación a la ley 7/2001 de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 82, 2012 (enero-abril), págs. 13-72.

- “El régimen del Patrimonio Documental de Andalucía”, en M. M. Fernández Pablo (dir.), *Patrimonio Documental y nuevas tecnologías*, Salamanca, Ratio Legis, 2012, págs. 215-244.
- “Ordenación general de los servicios sociales en Andalucía: situación actual y prospectiva”, en J. M. Pérez Monguió y S. Fernández Ramos (coords.), *El Derecho de Andalucía de los Servicios Sociales*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2012, págs. 75-219.
- “El patrimonio documental y el sistema archivístico de Andalucía”, en J. M. Pérez Monguió y S. Fernández Ramos (coords.), *El Derecho de Andalucía del Patrimonio Histórico e Instituciones Culturales*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2013, págs. 303-406.
- Fernández Rodríguez, C.: “La compleja integración normativa de la reciente planificación turística”, en *Documentación Administrativa*, núms. 259-260, 2001 (enero-agosto), págs. 55-69.
- *Derecho administrativo del turismo*, 3ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2005, 303 págs.
- “Los entes locales y las relaciones interadministrativas”, en R. Parada Vázquez y A. Fuentetaja Pastor (dirs.), *Reforma y retos de la Administración Local*, Madrid, Marcial Pons-Fundación Caja Rural de Toledo-Maat Gknowledge, 2007, págs. 187-209.
- “Las competencias turísticas de las entidades locales”, en R. Parada Vázquez y C. Fernández Rodríguez (dirs.), *Las competencias locales*, Madrid, Marcial Pons-Fundación Caja Rural de Toledo-Maat Gknowledge, 2007, págs. 147-170.
- “La competencia educativa local”, en R. Parada Vázquez y C. Fernández Rodríguez (dirs.), *Las competencias locales*, Madrid, Marcial Pons-Fundación Caja Rural de Toledo-Maat Gknowledge, 2007, págs. 331-346.
- “Los entes locales y las relaciones interadministrativas”, en J. A. Fuentetaja Pastor y C. Fernández Rodríguez (dirs.), *Manual de Derecho Local*, 2ª ed., Madrid, Iustel, 2013, págs. 329-352.
- Fernández Rodríguez T.-R.: “El urbanismo en la jurisprudencia constitucional: notas críticas”, en *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del Siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla*, Madrid, Editorial Complutense, 1992, págs. 1.495-1.509.
- Fernández-Rubio Hornillos, G.: “La capacidad de innovación jurídica de las ordenanzas municipales. Especial referencia a la regulación de la vivienda tasada municipal mediante ordenanzas municipales en la Ley 2/2006, de suelo y urbanismo de la CAPV”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 80, 2008, págs. 111-143.
- Fernández Torres, J. R.: “La ejecución del planeamiento”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VI (Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente), Madrid, Iustel, 2009, págs. 89-106.
- Fernando Pablo, M.: “El sistema de protección civil: el marco jurídico y el papel de las Comunidades Autónomas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 23, 1999 (enero-abril), págs. 47-71.
- Ferret i Jacas, J.: “Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local”, en *Anuario del Gobierno Local 2006*, 2007, págs. 37-50.
- “La reforma de la Administración Local”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 174, 2007 (septiembre-diciembre), págs. 277-292.
- Fonseca Ferrandis, F. E.: *El régimen jurídico de los patrimonios municipales del suelo*, Madrid, Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, 1995, 206 págs.
- Font, T. y Perdigó, J.: “Las nuevas fórmulas institucionales para la equidad territorial y la cooperación municipal”, en *Anuario del Gobierno Local 2002*, 2003, págs. 99-108.
- Font i Llovet, T.: “Algunas funciones sobre la idea de participación”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 45, 1985 (enero-marzo), págs. 45-54.
- “La estructura de la Administración Local”, en T. Font i Llovet (dir.), *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, págs. 25-40.
- “Las competencias locales”, en T. Font i Llovet (dir.), *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, págs. 69-93.
- “Las competencias municipales en España ante la Carta Europea de Autonomía Local”, en *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, 1994, págs. 245-250.

- “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio”, en *Anuario del Gobierno Local 1998, 1999*, págs. 15-54.
- “La evolución del Gobierno Local en España: de los <nuevos principios> a la <garantía variable>”, en *Anuario del Gobierno Local 1999-2000, 2001*, págs. 13-24.
- “Cooperación bilateral y cooperación multilateral: el papel de los hechos diferenciales en la cooperación”, en *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 1, 2002 (enero-junio), págs. 37-55.
- “Reforma básica y desarrollo del Gobierno local: entre Estado y Comunidades Autónomas”, en *Anuario del Gobierno Local 2002, 2003*, págs. 13-35.
- *La participación de los Municipios en las Comunidades Autónomas ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, 10 págs.
- Font i Llovet, T. y Galán Galán, A.: “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?”, en *Anuario del Gobierno Local 2012 (Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?)*, 2013, págs. 11-43.
- Font i Llovet, T. y Vilalta Reixach, M.: “Los diferentes modelos de participación local en los nuevos Estatutos de Autonomía”, en *Revista d’ estudis autonòmics i federals*, núm. 8, 2009 (abril), págs. 192-225.
- “Los órganos de participación local en las Comunidades Autónomas”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo II, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 1.717-1.746.
- Fontana Puig, A.: “Las relaciones interadministrativas en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núms. 235-236, 1987, págs. 651-674.
- Forcadell i Esteller, X.: “Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la Ley 27/2013, de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, en J. A. Santamaría Pastor (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, págs. 57-73.
- Fuentetaja Pastor, J. A.: “Sanidad y entidades locales”, en R. Parada Vázquez y C. Fernández Rodríguez (dirs.), *Las competencias locales*, Madrid, Marcial Pons-Fundación Caja Rural de Toledo-Maat Gknowledge, 2007, págs. 319-330.
- “Marco constitucional de la Administración Local”, en J. A. Fuentetaja Pastor y C. Fernández Rodríguez (dirs.), *Manual de Derecho Local*, 2ª ed., Madrid, Iustel, 2013, págs. 91-126.
- Fuentetaja Pastor, J. A. y Fernández Rodríguez, C.: “Competencias y potestades de las entidades locales”, en J. A. Fuentetaja Pastor y C. Fernández Rodríguez (dirs.), *Manual de Derecho Local*, 2ª ed., Madrid, Iustel, 2013, págs. 285-328.
- Galán Galán, A.: “La descentralización de competencias autonómicas y el Pacto Local”, en A. Galán Galán y C. Prieto Romero (dirs.), *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid. Nuevas oportunidades para la gestión descentralizada*, Barcelona, Huygens Editorial y Ayuntamiento de Madrid, 2009, págs. 21-50.
- “Crisis económica y competencias impropias de los gobiernos locales”, en L. Cosculluela Montaner y L. Medina Alcoz (dirs.), *Crisis económica y reforma del Régimen Local*, Madrid, Civitas, 2012, págs. 329-346.
- “La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nueva Época, núm. extraordinario (enero), 2015.
- Galán Galán A. (coord.) et alii: “Informes nacionales. Italia”, en F. Velasco Caballero (dir.), *Gobiernos locales en Estados federados y descentralizados: Alemania, Italia, Reino Unido*, Barcelona, Institut d’ Estudis Autonòmics, 2010, págs. 193-362.
- Galán Galán, A. y Gracia Retortillo, R.: “Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos Locales y Tribunal Constitucional”, en *Revista d’ estudis autonòmics i federals*, núm. 12, 2011, págs. 237-301.
- Galán Galán, A. y Vilalta Rexach, M.: “Las provincias, las islas y las entidades supramunicipales”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo II (Los sectores regulados), Madrid, Iustel, 2009, págs. 199-221.
- Galán Vioque, R.: “Procedimiento de elaboración”, en L. Martín Rebollo y R. O. Bustillo Bolado (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 299-318.

- “Modificación y revisión”, en L. Martín Rebollo y R. O. Bustillo Bolado (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 319-328.
- “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en Urbanismo”, en A. Galán Galán y C. Prieto Romero (dirs.), *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid. Nuevas oportunidades para la gestión descentralizada*, Barcelona, Huygens Editorial y Ayuntamiento de Madrid, 2009, págs. 395-422.
- “La elaboración y aprobación del planeamiento en la legislación urbanística y su control judicial”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 83, 2012 (mayo-agosto), págs. 93-151.
- Galera Rodrigo, S.: *La aplicación administrativa del Derecho Comunitario*, Madrid, Civitas, 1998, 172 págs.
- Gallardo Castillo, M. J.: “La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las leyes autonómicas: su promoción y ordenación”, en *Documentación Administrativa*, núms. 259-260, 2001 (enero-agosto), págs. 71-93.
- Gallego Alcalá, J. D.: “encuadre normativo de la disciplina urbanística en la Comunidad autónoma de Andalucía”, en *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, núm. 133, 2010, págs. 46-79.
- Gallego Anabitarte, A.: “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y Derecho Positivo”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 122, 1990 (mayo-agosto), págs. 7-102 y en *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del Siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla*, Madrid, Editorial Complutense, 1992, págs. 549-619.
- “Actividades y servicios municipales. Competencia municipal general o según Ley. Una controversia”, en J. Ortega Bernardo, *Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales ante la gestión de los residuos urbanos*, Madrid, Marcial Pons, 2003, págs. 11-41.
- Gallego Anabitarte, A., Menéndez Rexach, A. y Díaz Lema, J. M.: *El derecho de aguas en España*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1986, 750 págs.
- Gallego Anabitarte, A. y Menéndez Rexach, A.: *Acto y Procedimiento Administrativo (Lecciones de Derecho Administrativo 2)*, Madrid, Marcial Pons, 2001, 334 págs.
- Gallego Córcoles, I.: “Instrucción del procedimiento administrativo común”, en J. Garberí Llobregat (coord.), *El Procedimiento Administrativo Común (Comentarios, Jurisprudencia, Formularios)*, Tomo II, Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 1.303-1.399.
- “Consejo Nacional del Agua”, en A. Embid Irujo (dir.), *Diccionario de Derecho de Aguas*, Madrid, Iustel, 2007, págs. 448-456.
- Gamero Casado, E.: “Omisión del trámite de audiencia y derecho a la tutela judicial efectiva”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 85, 1995, págs. 99-114.
- “La ordenación jurídica del deporte en Andalucía”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. extraordinario 2/2003, vol. I, 2003, págs. 233-272.
- Gamero Casado, E. y Fernández Ramos, S.: *Manual básico de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos, 2003, 407 págs.
- Garcés Sanagustín, A.: “De la transferencia, delegación y encomienda de gestión de competencias de la Comunidad Autónoma a las entidades locales”, en A. Fanlo Loras (dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Administración local de Aragón*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 2000, págs. 141-149.
- “Derecho a la educación y sistema educativo”, en VV. AA., *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 7ª ed., Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2009, págs. 161-186.
- “Sanidad y administración sanitaria”, en VV. AA., *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 7ª ed., Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2009, págs. 187-205.
- “La acción social”, en VV. AA., *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 7ª ed., Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2009, págs. 207-234.
- “Cultura y espectáculos”, en VV. AA., *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 7ª ed., Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2009, págs. 305-344.

- “El Dominio Público Hidráulico”, en VV. AA., *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 7ª ed., Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2009, págs. 409-479.
- “La participación en los servicios sociales”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 38, 2011, págs. 123-153.
- García, M. J.: “La revisión competencial de las entidades locales: Hacia una ampliación de su autonomía”, en *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, núm. 85, 2005 (septiembre), págs. 37-47.
- “La autonomía municipal en el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local”, en *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, núm. 93, 2006 (junio), págs. 54-59.
- García Álvarez, G.: “La coordinación de las Policías Locales en Aragón”, en J. Barcelona Llop (coord.), *Régimen de policía local en el Derecho estatal y autonómico*, Madrid, Bosch, 2003, págs. 105-135.
- “Las reservas de suelo para viviendas de protección pública”, en F. López Ramón (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010, págs. 383-409.
- García Aranda, S.: “Las competencias locales: una reforma pendiente”, en *Revista de Derecho UNED*, núm. 13, 2013, págs. 187-214.
- García de Coca, J. A.: *Liberalización de la actividad funeraria*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1998, 161 págs.
- “El servicio público local de abastecimiento de agua potable, saneamiento y depuración. Nuevas tendencias, en especial su gestión indirecta”, en F. Sosa Wagner (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tomo I, Valencia, Tirant lo blanch, 2000, págs. 629-691.
- García de Enterría, E.: “Aspectos de la Administración consultiva”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 24, 1957 (septiembre-diciembre), págs. 163-184.
- “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 33, 1960 (septiembre-diciembre), págs. 79-107.
- “La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 5, 1982 (mayo-agosto), págs. 63-93.
- “Los principios de la organización del urbanismo”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 87, 1987 (septiembre-diciembre), págs. 301-336.
- *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Madrid, Civitas, 1985, 486 págs.
- *La Administración española. Estudios de Ciencia Administrativa*, 7ª ed., Madrid, Thomson-Civitas, 2007, 218 págs.
- García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.-R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, 15ª ed., Cizur Menor, Civitas, 2011, 872 págs.
- *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, 12ª ed., Cizur Menor, Civitas, 2011, 767 págs.
- García de Enterría y Martínez-Carande, E.: “El Servicio Público de los transportes urbanos”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 10, 1953 (enero-abril), págs. 53-87.
- García de Enterría, E. y Parejo Alfonso, L.: *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Volumen I, Madrid, Editorial Civitas, 1979, 459 págs.
- García-Escudero, P. y Pendás García, B.: *El nuevo régimen jurídico del patrimonio histórico español*, Madrid, Ministerio de Cultura, 1986, 231 págs.
- García Fernández, J.: “Autonomía municipal y acción de Gobierno”, en T. Font i Llovet (dir.), *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, págs. 347-353.
- *Estudios sobre el derecho del patrimonio histórico*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2008, 683 págs.
- “El régimen jurídico de las Bibliotecas tras la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Comentarios a la Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas (Ley 10/2007, de 22 de junio)*, Madrid, Iustel, 2008, págs. 289-316.

García Gil, F. J.: *Prontuario de protección municipal del medio ambiente urbano*, Pamplona, DAPP, 2004, 575 págs.

García Luengo, J.: “La enseñanza y la educación”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VII (Servicios públicos), Madrid, Iustel, 2009, págs. 265-300.

García Macho, R.: “La legislación turística: naturaleza jurídica; relaciones entre Derecho estatal, autonómico y local”, en R. García Macho, A. Recalde Castells (dirs.) y M. V. Petit Lavall (coord.), *Lecciones de Derecho del Turismo*, Valencia, Tirant lo blanch, 2000, págs. 19-40.

García Morales, V. Y.: “Competencias locales y protección del medio ambiente: especial referencia al planeamiento urbanístico municipal”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 32, 2013 (junio), págs. 83-90.

García Pérez, J.: “Régimen jurídico del transporte por ferrocarril”, en A. Ruiz Ojeda (dir.), *Derecho de la regulación económica. VI Transportes*, Madrid, Iustel, 2010, págs. 535-597.

García Ramos, J. M.: “La defensa del consumidor”, en Á. Ballesteros Fernández y F. Castro Abella (coords.), *Derecho Local Especial*, Tomo I, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1997, págs. 287-330.

García Rubio, F.: *Manual de Administración y legislación ambiental de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Editorial Montecorvo, 2007, 607 págs.

- “La aprobación definitiva del planeamiento general”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 190, 2001 (diciembre), págs. 29-80.

- “La protección de la legalidad urbanística”, en E. Sánchez Goyanes (dir.), *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados y Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, 2002, págs. 883-900.

- “Bases jurídicas de los Pactos Locales Autonómicos”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 22, 2003 (30 de noviembre), págs. 3.777-3.801.

- “El papel de los Ayuntamientos en la conservación del patrimonio cultural”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm.12, 2004 (30 de junio), págs. 2.069-2.088.

- *Manual de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Madrid, 2004, 248 págs.

- “El papel de los Ayuntamientos en la conservación del patrimonio cultural. Estado de la cuestión”, en F. García Rubio (coord.), *Régimen jurídico de los centros históricos*, Madrid, Dykinson, 2007, págs. 89-118.

- “¿Dónde deben residir las competencias urbanísticas?”, en *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, núm. 135, 2010 (noviembre-diciembre), págs. 106-126.

- “Las entidades supramunicipales en el Gobierno local español. Reflexiones tras la reforma de la sostenibilidad”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, págs. 162-195.

García-Trevijano Fos, J. A.: *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 2ª ed., 1971, 1.274 págs.

García-Trevijano Garnica, E.: “El régimen jurídico de las costas españolas: la concurrencia de competencias sobre el litoral: Especial referencia al informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 144, 1997 (septiembre-diciembre), págs. 97-128.

Garrido Falla, F.: “Centralización y descentralización”, en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo IV, Barcelona, Seix, 1952, págs. 33-47.

- “Informes y dictámenes en el procedimiento administrativo”, en *Documentación Administrativa*, núm. 140, 1971, págs. 11-40.

Garrido Falla, F. y Fernández Pastrana, J. M.: *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio de la ley 30/1992)*, 1ª ed., Madrid, Ed. Civitas, 1993, 486 págs.

Garrido Falla, F. y Fernández Pastrana, J. M.: *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio de las leyes 30/1992 y 4/1999)*, 3ª ed., Madrid, Ed. Civitas, 2000, 620 págs.

Garrido Falla, F., Palomar Olmeda, A. y Losada González, H.: *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen II (Parte General: Conclusión), 12ª ed., Madrid, Ed. Tecnos, 2006, 589 págs.

- *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen III (La Justicia Administrativa), 2ª ed., Madrid, Ed. Tecnos, 2006, 476 págs.

- *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen I (Parte General), 15ª ed., Madrid, Ed. Tecnos, 2010, 749 págs.

Garrido Lopera, J. M.: *El servicio público de abastecimiento de agua a poblaciones*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1973, 413 págs.

Gil Franco, A. J.: “Aproximación al sistema competencial municipal básico diseñado en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Competencias propias versus competencias delegadas”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4, 2014 (30 de febrero), págs. 371-382.

Giménez i Corrons, E.: *Los controles administrativos sobre los entes locales*, Madrid, Marcial Pons, 2001, 252 págs.

Gimeno Feliú, J. M.: “De los servicios públicos locales. La iniciativa socioeconómica. La acción de fomento. Los consorcios”, A. Fanlo Loras (dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Administración local de Aragón*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 2000, págs. 321-355.

Giraldes Gutiérrez, L. S.: “Las competencias municipales en materia de educación”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 10, 2014 (30 de mayo), págs. 1.091-1.102.

Gómez de Enterría, N.: “La delimitación condicionada del casco urbano a efectos de competencia municipal en materia de transportes por carretera”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 42, 1963 (septiembre-diciembre), págs. 247-261.

Gómez-Ferrer Morant, R.: “Algunos problemas del transporte público de viajeros en autobuses”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 66, 1971 (septiembre-diciembre), págs. 125-159.

- “La aprobación definitiva de los planes municipales de urbanismo como acto de fiscalización”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 10, 1976 (julio-septiembre), págs. 521-532.

- “Legislación en materia de urbanismo: competencia de la Comunidad y novedades más significativas”, en R. Gómez-Ferrer Morant (coord.), *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Comunidad de Madrid y Editorial Civitas, 1987, págs. 451-492.

Gómez Jiménez, M. L.: *La intervención administrativa en la vivienda en España 1938-2005*, Madrid, Editorial Montecorvo, 2006, 820 págs.

Gómez Puerto, A. B.: “El papel de los ayuntamientos en la protección del medio ambiente urbano”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 12, 2000 (20 a 26 de marzo), págs. 455-457.

- “El papel de la Administración local en la protección jurídica del medio ambiente”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 18, 2005 (octubre), págs. 2.181-2.184.

González Alonso, A.: “La lealtad constitucional. La Constitución como orden de valores o como procedimiento”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 120, 2003 (abril-junio), págs. 329-350.

González-Antón Álvarez, C.: *El uso del agua por las Administraciones Locales*, Barcelona, Cedecs, 2000, 270 págs.

González i Ballesteros, J.: “Informes preceptivos externos en procedimientos de resolución municipal: límites a la libertad de configuración por el legislador sectorial”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 24, 1999 (30 de diciembre), págs. 3.808-3.810.

González Ballesteros, O.: “Análisis de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en *La Enciclopedia de Administración municipal. La Administración práctica*, núm. 1, 2014 (enero), págs. 77-100.

González-Berenguer Urrutia, J. L.: “El urbanismo ¿competencia exclusiva de una Administración?”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 1, 2001 (15 de enero), págs. 23-25.

González Bustos, M. A.: “La actividad relacional de colaboración y de coordinación de la Comunidad de Castilla y León con su Administración Local”, en J. Rodríguez-Arana Muñoz e I. del Guayo Castiella (dirs.), *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el Siglo XXI (Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado e Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, págs. 503-517.

- “La relación jurídico-administrativa”, en VV. AA., *Fundamentos de Derecho administrativo*, 2ª ed., Salamanca, Ratio Legis, 2012, págs. 165-194.
- “El procedimiento administrativo”, en VV. AA., *Fundamentos de Derecho administrativo*, 2ª ed., Salamanca, Ratio Legis, 2012, págs. 217-242.
- González del Teso, A. y Calonge Velázquez, A.: “Autonomía local y control”, en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, 2003, págs. 425-471.
- González González, P. M.: “Algunas reflexiones sobre el carácter excepcional de la acción subrogatoria en el Derecho Urbanístico español”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 217, 2005 (abril-mayo), págs. 11-50.
- González Mariñas, P.: “El reto de la participación ciudadana”, en J. Rodríguez-Arana Muñoz e I. del Guayo Castiella (dirs.), *Panorama jurídico de la Administraciones Públicas en el Siglo XXI (Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado e Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, págs. 519-536.
- González Navarro, F.: “Los informes administrativos como actos de instrucción del procedimiento administrativo”, en *Documentación Administrativa*, núm. 98, 1966, págs. 11-46.
- “Transferencia del ejercicio de competencias administrativas”, en *Documentación Administrativa*, núm. 135, 1970, págs. 35-88.
- “Organización para la cooperación de la Administración del estado con la local”, en VV. AA., *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, Volumen I, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1985, págs. 1.609-1.633.
- *Procedimiento administrativo local*, Tomo I, Madrid, Iustel, 2005, 350 págs.
- *Procedimiento administrativo local*, Tomo II, Madrid, Iustel, 2005, 757 págs.
- “Delegación, sustitución y avocación de funciones”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 483-582.
- González Pérez, J.: “La reforma de la Ley de Régimen Local”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 63, 1970 (septiembre-diciembre), págs. 9-37.
- *Manual de Procedimiento Administrativo*, 2ª ed., Madrid, Civitas, 2001, 684 págs.
- *Sistema Jurídico de las Administraciones Públicas*, Cizur Menor, Civitas-Thomson-Reuters, 2009, 295 págs.
- González Pérez, J. y González Navarro, F.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, tomo I, 4ª ed., Madrid, Civitas, 2007, 1.793 págs.
- *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, tomo II, 4ª ed., Madrid, Civitas, 2007, 3.870 págs.
- González Pérez, J. y González Salinas, P.: *Procedimiento administrativo local*, Tomo I (Introducción y parte general), 2ª ed., Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1993, 1.118 págs.
- *Procedimiento administrativo local*, Tomo II (Parte especial), 2ª ed., Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1993, 942 págs.
- González Ramos, C.: “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en Educación”, en A. Galán Galán y C. Prieto Romero (dirs.), *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid. Nuevas oportunidades para la gestión descentralizada*, Barcelona, Huygens Editorial y Ayuntamiento de Madrid, 2009, págs. 149-160.
- González Ríos, I.: “El patrimonio histórico de Andalucía: protección, conservación y restauración”, en J. M. Pérez Monguió y S. Fernández Ramos (coords.), *El Derecho de Andalucía del Patrimonio Histórico e Instituciones Culturales*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2013, págs. 59-111.
- González Rivas, J. J.: “La autonomía local en la reciente jurisprudencia constitucional del Tribunal Supremo”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 9, 2005 (octubre), págs. 16-32.
- González Salinas, P.: “La suspensión de la ejecución de los actos de las entidades locales a instancias del estado”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 35, 1982 (octubre-diciembre), págs. 676-687.

González-Úbeda Rico, G.: *Aspectos jurídicos de la protección del Patrimonio histórico-artístico y cultural*, Madrid, Ministerio de Cultura, 1981, 209 págs.

González-Varas Ibáñez, S.: “Relaciones interadministrativas”, en F. A. Castillo Blanco, *Modificaciones y panorama actual del Régimen Local Español*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2000, págs. 191-211.

- “El Derecho Urbanístico”, en T. Quintana López (coord.), *Derecho urbanístico estatal y autonómico*, Valencia, Tirant lo blanch, 2001, págs. 39-190.

- *Urbanismo y ordenación del territorio*, 4ª ed., Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, 1.069 págs.

Granado Hijelmo, I.: “La nueva Ley del deporte desde la perspectiva autonómica”, en *Autonomías: Revista catalana de derecho público*, núm. 13, 1991, págs. 125-136.

- “Concepto y naturaleza jurídica de la Administración consultiva”, en J. F. Alenza García y J. A. Razquín Lizárraga (coords.), en *Organización y Procedimientos Administrativos. Libro Homenaje al Profesor Francisco González Navarro*, Cizur Menor, Ed. Aranzadi, 2007, págs. 275-301.

Grifo Benedicto, M. A.: *Las entidades locales y las relaciones interadministrativas*, Madrid, Iustel, 2009, 319 págs.

Guayo Castiella, I. del: “Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales, tras la reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 5, 2014, págs. 490-499.

- “Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales, tras la reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nueva Época, núm. 2, 2014 (julio-diciembre).

Guedea Martín, M.: “El dominio público viario”, en VV. AA., *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 7ª ed., Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2009, págs. 545-563.

Guerra Ares, E.: “Patrimonio Municipal del Suelo: Características generales de su régimen jurídico”, en *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, núm. 95, 2006 (octubre), págs. 44-51.

Guichot, E.: “Administración local: reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid, Iustel, 2005, págs. 152-159.

Guillén Caramés, J.: *El estatuto jurídico del consumidor*, Madrid, Civitas, 2002, 625 págs.

- “Las oficinas de información al consumidor: especial atención a las de ámbito local”, en R. Parada Vázquez y A. Fuentetaja Pastor (dirs.), *Reforma y retos de la Administración Local*, Madrid Marcial Pons-Fundación Caja Rural de Toledo-Maat Gknowledge, 2007, págs. 373-403.

- “Las competencias de los diferentes entes territoriales en materia de protección de los consumidores”, en R. Parada Vázquez y C. Fernández Rodríguez (dirs.), *Las competencias locales*, Madrid, Marcial Pons-Fundación Caja Rural de Toledo-Maat Gknowledge, 2007, págs. 347-397.

- “La protección de los consumidores en el ámbito municipal”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo III, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 2.735-2.779.

Guillén i Lasierra, F.: “La competencia autonómica sobre coordinación de los policías locales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional”, en *Autonomías*, núm. 16, 1993 (julio), págs. 117-196.

Guilló Sánchez-Galiano, A. y Córdoba Castroverde, D.: “Principio de coordinación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en *Documentación Administrativa*, núms. 230-231, 1992 (abril-septiembre), págs. 337-387.

Gutiérrez Alonso, J.: “Las competencias deportivas de los entes locales de la Comunidad Autónoma Andaluza”, en *Anuario Andaluz de Derecho deportivo*, núm. 8, 2008, págs. 49-71.

- “Aguas continentales y Administración local”, en D. J. Vera Jurado (coord.), *Competencias ambientales de las Entidades Locales de Andalucía*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2009, págs. 577-620.

Gutiérrez Colomina, V.: “La perspectiva legislativa y de actuación autonómica de los consorcios como instrumentos de coordinación interadministrativa”, en *Jornadas de estudios sobre consorcios locales*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 1995, págs. 223-254.

- “Competencias ambientales de las entidades locales: aspectos generales, en D. J. Vera Jurado (coord.), *Competencias ambientales de las Entidades Locales de Andalucía*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2009, págs. 83-200.

- *Régimen jurídico estatal y autonómico del Patrimonio municipal del suelo*, Barcelona, Ed. Bayer Hermanos, 2010, 759 págs.

Hernández Bejarano, M.: *La ordenación sanitaria en España*, Cizur Menor, Aranzadi, 2004, 315 págs.

Hernández de Marco, S.: “La configuración de la policía local con funciones administrativas y de convivencia ciudadana (El ajuste técnico de sus competencias: unas reflexiones)”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, 1993 (15 de marzo), págs. 705-718.

Hernández Hernández, D. J.: “Las competencias municipales en relación con los espacios naturales protegidos, de modo especial en Canarias”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 23, 1988 (15 de diciembre), págs. 3.400-3.407.

Hernández Orejana, L. C.: “Encomienda de gestión”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 2, 1998 (semana 12-18 enero), págs. 17-42.

Hernando Rydings, M.: “El régimen local en la reforma estatutaria de Castilla y León”, en L. Cosculluela Montaner y E. Carbonell Porras (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Cizur Menor, Civitas-Thomson, 2011, págs. 211-228.

Herráez Vilas, P. y Vicens Pedret, X.: *Derecho de aguas para Entes locales*, Barcelona, Bayer, 2010, 310 págs.

Herráiz Serrano, O.: “La asunción por la legislación aragonesa de ordenación del territorio de la categoría de los informes determinantes para el Estado”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 36, 2010, págs. 269-293.

Herrero de Egaña Espinosa de los Monteros, J. M. (coord.): *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, 2ª ed., Cizur Menor, Editorial Aranzadi, 2010, 880 págs.

Herrero Pombo, C. y Trull Ahuir, J. M.: “Las licencias de auto taxis. Aspectos más relevantes para la Administración Local. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 7, 2004 (15 de abril), págs. 1.212-1.222.

Hidalgo Lavié, A.: “El marco jurídico-administrativo de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma Andaluza”, en *Alternativas: cuadernos de trabajo social*, núm. 4, 1996, págs. 207-222.

Hierro Roldán, R.: “Competencias municipales en vivienda”, en *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, núm. 93, 2006 (junio), págs. 18-30.

Hildenbrand Scheid, A.: “La política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 230, 2006, págs. 79-140.

Hinojosa Martínez, E.: “Las relaciones entre la Administración local y demás administraciones públicas”, en T. Cobo Olvera (dir.), *Tratado de Derecho Local*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson-Reuters, 2010, págs. 195-293.

Horgué Baena, C.: “Regulación de la LOFCS sobre Policías Locales: Condicionamiento de las competencias autonómicas en materia de Seguridad Pública (Comentario a la STC 83/1993, de 8 de marzo)”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 16, 1993 (octubre-noviembre-diciembre), págs. 141-149.

- “Notas sobre la reforma de la Ley de Aguas”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 36, 1999 (octubre-noviembre-diciembre), págs. 289-316.

- “Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia policial”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. extraordinario 2/2003, vol. I, 2003, págs. 161-194.

- “La Policía Local en Andalucía”, en J. Barcelona Llop (coord.), *Régimen de policía local en el Derecho estatal y autonómico*, Madrid, Bosch, 2003, págs. 65-104.

Huelín Martínez de Velasco, J.: “Evolución y régimen legal vigente. Órganos directivos y gestores. Planes de ordenación: Clases. Su formación y aprobación. Efectos”, en VV. AA., *Derecho Administrativo. Parte especial*, Madrid, Carperi, 1995, págs. 467-522.

- “Régimen urbanístico del suelo. Ejecución de los planes de ordenación urbana. Sistemas de aplicación”, en VV. AA., *Derecho Administrativo. Parte especial*, Madrid, Carperi, 1995, págs. 523-581.

- “Intervención administrativa en la edificación y el uso del suelo. El régimen jurídico del urbanismo”, en VV. AA., *Derecho Administrativo. Parte especial*, Madrid, Carperi, 1995, págs. 583-657.

Ibáñez Martínez, C.: “La gestión municipal de los residuos”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 18, 2001 (30 de septiembre), págs. 2.953-2.971.

Iglesias González, F.: *Administración Pública y vivienda*, Madrid, Ed. Montecorvo, 2000, 439 págs.

- “La intervención pública en el mercado de la vivienda como política social: problemas actuales y soluciones posibles”, en *Documentación Administrativa*, núms. 271-272, 2005, págs. 515-544.

- “Régimen jurídico de la vivienda protegida y políticas de suelo”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 2008, págs. 219-237.

Iglesias Martín, A.: *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las entidades locales*, Barcelona, Ariel, 2002, 442 págs.

Iribarren Goicoecheandía, M.: “La posibilidad de suspensión por el Ayuntamiento de las obras que afecten a la defensa: la sentencia del T. S. de 16 de octubre de 1984”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 12, 1985 (mayo-agosto), págs. 185-191.

- “La Ley de Aguas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 13, 1985 (septiembre-diciembre), págs. 75-130.

Izquierdo Carrasco, M.: “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en Consumo”, en A. Galán Galán y C. Prieto Romero (dirs.), *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid. Nuevas oportunidades para la gestión descentralizada*, Barcelona, Huygens Editorial y Ayuntamiento de Madrid, 2009, págs. 207-244.

- “Consumidores y usuarios”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VIII, Volumen I (La organización de las Administraciones Públicas), Madrid, Iustel, 2009, págs. 131-156.

Izu, M. J.: “De la protección civil a la gestión de emergencias: la evolución del marco normativo”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 35, 2009, págs. 301-369.

Izu Belloso, M. J.: “El sistema de protección civil en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 69, 1991 (enero-marzo), págs. 99-118.

Jáñez Gago, M. I.: *Comentarios a la Ley de Ordenación del Turismo en Andalucía*, 2ª ed., Madrid, Dykinson, 2010, 431 págs.

Jiménez Asensio, R.: “La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo”, en *Anuario Aragonés del Gobierno Local* 2013, 2014, págs. 281-328.

Jiménez-Blanco, A.: *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, 356 págs.

- “Régimen general de las licencias”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo II, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 2.049-2.069.

Jiménez-Blanco y Carrillo de Albornoz, A.: “De las Administraciones Públicas y sus relaciones (Título I)”, en VV. AA., *Comentario sistemático a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid, Carperi, 1993, págs. 53-71.

- “Reflexiones sobre la cooperación: normativa general y sectorial”, en *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 1, 2002 (enero-junio), págs. 125-131.

- “Artículo 6”, en M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo I (artículos 1 a 45), Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 161-173.

- “Las relaciones interadministrativas de supervisión y control”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 583-664.

Jiménez Cruz, J. M.: “Iniciación, ordenación e instrucción del procedimiento (artículos 68 a 86)”, en B. Pendás García (coord.), *Administraciones Públicas y ciudadanos (Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Barcelona, Ed. Praxis, 1993, 1.063 págs.

Jiménez de Cisneros Cid, F. J.: “La cooperación para la formulación y ejecución de planes de vivienda”, en *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994 (octubre-diciembre), págs. 229-255.

- “La cooperación local y la intervención municipal en los nuevos sectores: la política de vivienda”, en *Anuario del Gobierno Local* 1998, 1999, págs. 139-163.

Jiménez Lechuga, F. J.: “Discrecionalidad administrativa y urbanismo. El deber de conservación de inmuebles y la declaración administrativa de ruina de los edificios en la actualidad”, en J. Rodríguez-Arana Muñoz e I. del Guayo Castiella (dirs.), *Panorama jurídico de la Administraciones Públicas en el Siglo XXI (Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado e Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, págs. 715-735.

Jiménez Plaza, C.: *La gestión de residuos en los municipios*, Madrid, Iustel 2006, 155 págs.

Jiménez Plaza, M. C. “Las competencias locales en materia de gestión de residuos”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo III, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 2.633-2.699.

Jiménez Plaza, M. I. “El tratamiento jurisprudencial del trámite de audiencia”, Barcelona, Atelier, 2004, 256 págs.

Jordano Fraga, J.: “La autonomía local en Andalucía: balance, perspectivas y algunas pautas para la segunda descentralización”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 158, 2002 (mayo-agosto), págs. 325-348.

- “La Administración en el Estado ambiental de Derecho”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 173, 2007 (mayo-agosto), págs. 101-141.

Jové Losada, M. A.: “Prospección acerca de las tensiones competenciales entre el poder autonómico y local en materia de urbanismo. Estado de la cuestión en Galicia”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 10, 2004 (30 de mayo), págs. 1.722-1.749.

Junceda Moreno, J.: “A propósito de las asociaciones de municipios”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 159, 2013 (julio-septiembre), págs. 347-361.

Konincks Frasquet, A.: “De nuevo sobre los consorcios”, en M. J. Domingo Zaballos (coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, págs. 563-602.

Lago Núñez, G.: “¿Para qué se ha aprobado la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local?”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 9, 2014 (15 de mayo), págs. 984-987.

- “Modelo para la clasificación de procedimientos en base a su atribución competencial”, en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 5, 2014, págs. 508-516.

Laguna de Paz, J. C.: Voz “Autorización administrativa”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid, Iustel, 2005, págs. 277-283.

- “La autorización administrativa en el ámbito local”, en *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, núm. 142, 2011, págs. 20-34.

Larenz, K.: *Metodología de la Ciencia del Derecho*, Barcelona, Ariel, 1994, 536 págs.

Larumbe Biurrún, K.: “Comentarios sobre las competencias en materia ambiental”, en *Ekonomiaz*, núm., 17, 1990, págs. 96-107.

Lasagabaster Herrarte, I.: “Intervención en el mercado del suelo”, en T. Quintana López (coord.), *Derecho urbanístico estatal y autonómico*, Valencia, Tirant lo blanch, 2001, págs. 769-877.

- “Aguas”, en I. Lasagabaster Herrarte (dir.), *Derecho ambiental. Parte Especial (I)*, Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública, 2004, págs. 31-110.

Lasagabaster Herrarte, I.; García Ureta, A. y Lazcano Brotons, I.: *Derecho ambiental. Parte general*, Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública, 2004, 391 págs.

Lasarte, C.: *Curso de Derecho Civil Patrimonial. Introducción al Patrimonio*, 18ª ed., Madrid, Tecnos, 518 págs.

Latorre Hernández, M.: “La vivienda de protección pública en los planes y programas: reservas de edificabilidad y otras medidas de fomento”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 262, 2010 (diciembre), págs. 71-126.

Lautiro Priolli, S.: “El sistema de planeamiento”, en *Documentación Administrativa*, núm. 130, 1969, págs. 37-51.

Lavilla Rubira, J. J.: Voz “Administración consultiva”, en A. Montoya Melgar (dir.), *Enciclopedia Jurídica Básica*, Tomo I, Madrid, Ed. Civitas, 1995, págs. 248-255.

- Voz “Competencia. Organización”, en A. Montoya Melgar (dir.), *Enciclopedia Jurídica Básica*, Tomo I, Madrid, Ed. Civitas, 1995, págs. 1.210-1.214.

- Voz “Coordinación”, en A. Montoya Melgar (dir.), *Enciclopedia Jurídica Básica*, Tomo I, Madrid, Ed. Civitas, 1995, págs. 1.726-1.738.

- Voz “Delegación”, en A. Montoya Melgar (dir.), *Enciclopedia Jurídica Básica*, Tomo II, Madrid, Ed. Civitas, 1995, págs. 1.964-1.973.

- Voz “Descentralización”, en A. Montoya Melgar (dir.), *Enciclopedia Jurídica Básica*, Tomo II, Madrid, Ed. Civitas, 1995, págs. 2.423-2.426.

- Voz “Desconcentración”, en A. Montoya Melgar (dir.), *Enciclopedia Jurídica Básica*, Tomo II, Madrid, Ed. Civitas, 1995, págs. 2.428-2.431.

- Voz “Participación”, en A. Montoya Melgar (dir.), *Enciclopedia Jurídica Básica*, Tomo III, Madrid, Ed. Civitas, 1995, págs. 4.773-4.777.

- Voz “Sustitución”, en A. Montoya Melgar (dir.), *Enciclopedia Jurídica Básica*, Tomo IV, Madrid, Ed. Civitas, 1995, págs. 6.444-6.447.

- Voz “Tutela”, en A. Montoya Melgar (dir.), *Enciclopedia Jurídica Básica*, Tomo IV, Madrid, Ed. Civitas, 1995, págs. 6.729-6.730.

Lazúen Alcón, M. P.: *Cuerpos de policía y seguridad ciudadana en España: situación actual y perspectivas de futuro*, Madrid, Ministerio del Interior, 1999, 303 págs.

- “Reflexiones sobre la Policía Local en el marco del modelo policial español”, en A. Ruiz Ojeda (coord.), *El Gobierno Local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*, Madrid, Iustel, 2010, págs. 867-887.

Leal Maldonado, J. (coord.): *La gestión local del patrimonio de la vivienda social en Europa*, Madrid, ayuntamiento de Madrid, 2009, 107 págs.

Leguina, J.: “La potestad gubernativa de suspensión de acuerdos locales que infrinjan manifiestamente las leyes: Alcance y límites”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 82, 1977 (enero-abril), págs. 9-25.

Leguina Villa, J.: “La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley básica del Régimen Local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 227, 1985, págs. 431-439.

Linde Paniagua, E.: *La coordinación de las Administraciones Públicas en la Constitución*, 124 págs.

- “Fundamentos de Derecho Administrativo”, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia y Colex, 2006, 564 págs.

Lizarazu, J. C. y Osés Portu, M. C.: *Competencias en medio ambiente de la Administración Local*, Vitoria, Servido Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1991, 153 págs.

Llorca Ramis, J. B.: “La ordenación del territorio, la Administración Local y la pérdida de competencias en materia urbanística. El caso de la Comunidad Autónoma Valenciana”, en *Práctica Urbanística*, núm. 126, 2014 (enero-febrero), págs. 48-65.

Llorente Crespo, A.: “Los edificios públicos escolares propiedad de las entidades locales: las viviendas del profesorado”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 7, 2014 (15 de abril), págs. 786-795.

Lliset Borrell, F.: “Los planes de actuación municipal”, en *Documentación Administrativa*, núm. 107, 1966, págs. 21-32.

- “Residuos urbanos. Los servicios de limpieza”, en Á. Ballesteros Fernández y F. Castro Abella (coords.), *Derecho Local Especial*, Tomo I, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1997, págs. 357-378.

- “Principios generales y relaciones interadministrativas”, en F. Lliset Borrell, F. Romero Hernández y J. A. López Pellicer, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Comentarios a la Ley 30/1992, modificada por la Ley 4/1999 y su conexión con el Régimen Local*, 2ª ed., Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2000, págs. 13-77.

- *Manual de Derecho Local*, 3ª ed., Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2001, 682 págs.

- “La competencia urbanística de los Ayuntamientos”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 225, 2006, págs. 253-270.

Loperena Rota, D.: *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1988, 391 págs.

- “El servicio público ambiental”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 57, 2000 (mayo-agosto), págs. 99-112.

López Benítez, M.: “El Plan General de Ordenación Urbana (o instrumentos equivalentes)”, en L. Martín Rebollo y R. O. Bustillo Bolado (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 275-282.

- “El contenido del Plan General (I): determinaciones”, en L. Martín Rebollo y R. O. Bustillo Bolado (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 283-289.

- “El contenido del Plan General (II): documentación”, en L. Martín Rebollo y R. O. Bustillo Bolado (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 291-298.

- “El planeamiento urbanístico”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VI (Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente), Madrid, Iustel, 2009, págs. 51-65.

- “Desarrollos normativos de las previsiones estatutarias andaluzas sobre régimen local”, en L. Cosculluela Montaner y E. Carbonell Porras (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Cizur Menor, Civitas-Thomson, 2011, págs. 167-187.

López Candela, J.: “Las competencias en materia de medio ambiente de las corporaciones locales”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 4, 2004, págs. 72-88.

López de Castro García-Morato, L. y Rodríguez-Chaves Mimbrero, B.: “Problemática actual de la regulación de los residuos en el ámbito local”, en A. Menéndez Rexach y J. Ortega Bernardo (dirs.), *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones Públicas*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2010, págs. 237-281.

López García, C.: “Problemas de aplicación de la cláusula de prevalencia del Derecho del Estado”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 304, 2007 (mayo-agosto), págs. 181-211.

López González, E.: “Una aproximación de la Ciencia de la Administración al análisis conceptual del principio de eficacia como guía de acción de la administración Pública”, en *Documentación Administrativa*, núms. 218-219, 1989 (abril-septiembre), págs. 67-96.

López González, J. I.: “El régimen de las mancomunidades de municipios en Andalucía”, en *Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, tomo I, Madrid, Civitas, 1994, págs. 523-541.

López Guerra, L. et alii: *Derecho Constitucional*, Volumen II (Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado), Madrid, Tirant lo blanch, 1994, 407 págs.

López-Medel, J.: “La Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 14, 2006 (junio), págs. 25-37.

López Menudo, F.: “Los principios generales del procedimiento administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 129, 1992 (septiembre-diciembre), págs. 19-76.

- “Servicios municipales y gestión concertada”, en *Jornadas de estudios sobre consorcios locales*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 1995, págs. 3-34.

López Mira, A. X.: “Jurisprudencia constitucional sobre leyes autonómicas coordinadoras de policías locales”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 84, 1995 (curso 1993-1994), págs. 257-272.

López-Nieto y Mallo, F.: *La seguridad ciudadana y su normativa legal*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1982, 556 págs.

- *El Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas*, Barcelona, Bayer, 1993, 1.237 págs.

- “Policía Local”, en Á. Ballesteros Fernández y F. Castro Abella (coords.), *Derecho Local Especial*, Tomo I, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1997, págs. 129-171.

- “El Asociacionismo Local”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 19, 2004 (15 de octubre), págs. 3.252-3.259.

- *La Policía Municipal*, 3ª ed., Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2007, 871 págs.

López Pellicer, J. A.: *El Consorcio Urbanístico*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1984, 229 págs.

- “Vías públicas, usos y actividades de transporte, con referencia al ámbito local”, en Á. Ballesteros Fernández y F. Castro Abella (coords.), *Derecho Local Especial*, Tomo I, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1997, págs. 527-577.

- “El procedimiento administrativo”, en F. Lliset Borrell, F. Romero Hernández y J. A. López Pellicer, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Comentarios a la Ley 30/1992, modificada por la Ley 4/1999 y su conexión con el Régimen Local*, 2ª ed., Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2000, págs. 284-329.

López Ramón, F.: “La ordenación territorial en la Comunidad de Madrid”, en R. Gómez-Ferrer Morant (coord.), *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Comunidad de Madrid y Editorial Civitas, 1987, págs. 415-447.

- “Urbanismo municipal y ordenación del territorio”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 82, 1994, págs. 207-218.

- “Problemas del régimen general de los residuos”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 108, 2000, págs. 501-532.

- “La ordenación del ruido”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 157, 2002 (enero-abril), págs. 27-56.

- *Introducción al Derecho urbanístico*, Madrid, Marcial Pons, 2005, 207 págs.

Lora-Tamayo Vallvé, M.: “Autonomía local y poder autonómico (Comentarios a la STC 11/1999, de 11 de febrero y aplicabilidad a otros preceptos de normativas autonómicas)”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 173, 1999 (noviembre), págs. 93-106.

- “Competencias urbanísticas de las entidades locales”, en R. Parada Vázquez y C. Fernández Rodríguez (dirs.), *Las competencias locales*, Madrid, Marcial Pons-Fundación Caja Rural de Toledo-Maat Gknowledge, 2007, págs. 111-147.

- “Competencias locales en materia deportiva”, en R. Parada Vázquez y C. Fernández Rodríguez (dirs.), *Las competencias locales*, Madrid, Marcial Pons-Fundación Caja Rural de Toledo-Maat Gknowledge, 2007, págs. 171-186.

- “El deporte”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VIII, Volumen II (La organización de las Administraciones Públicas), Madrid, Iustel, 2009, págs. 455-478.

Lorente Tallada, J. L.: “Los Ayuntamientos y el Patrimonio Histórico-Artístico”, *El Funcionario Municipal*, núm. 215, 1978 (agosto), págs. 394-399.

Lorenzo de Membiela, J. B.: “Los principios de eficacia y organización en la estructura de la Administración Pública”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 22, 2003 (junio), págs. 149-167.

Lozano Cutanda, B.: *Derecho ambiental administrativo*, 8ª ed., Madrid, Dykinson, 2007, 572 págs.

- “El medio ambiente: regulación interna y distribución de competencias”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VI (Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente), Madrid, Iustel, 2009, págs. 261-289.

- “Las técnicas de ordenación, limitación y control en materia ambiental”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VI (Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente), Madrid, Iustel, 2009, págs. 347-392.

Lozano Cutanda, B. y Alli Turrillas, J. C.: *Administración y legislación ambiental*, 5ª ed., Madrid, Dykinson, 2009, 344 págs.

Lucas Ruiz, E.: *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Valencia, Generalitat Valenciana, 1993, 398 págs.

Maciá, M. y Gonzalo Rozas, M. A.: “La legislación española de bibliotecas”, en *Boletín de la ANABAD*, núms. 2-3, 1990, págs. 65-93.

Madrigal García, C.: “Eficacia de los actos administrativos (Título V-Capítulo III)”, en VV. AA., *Comentario sistemático a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid, Carperi, 1993, págs. 211-257.

Magán Perales, J. M. A.: “La situación jurídica de las Policías Locales en Castilla-La Mancha”, en J. Barcelona Llop (coord.), *Régimen de policía local en el Derecho estatal y autonómico*, Madrid, Bosch, 2003, págs. 173-221.

Mahillo Santos, J.: “Planificación económica local”, en *Documentación Administrativa*, núm. 37, 1961, págs. 29-36.

Marcos Fernández, A. de: “Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación”, en *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994 (octubre-diciembre), págs. 265-353.

- “Estudios comparados. Relaciones interadministrativas: control o tutela sobre el ejercicio de competencias por parte de los entes locales”, en F. Velasco Caballero (dir.), *Gobiernos locales en Estados federados y descentralizados: Alemania, Italia, Reino Unido*, Barcelona, Institut d’ Estudis Autònoms, 2010, págs. 655-685.

Marcos Oyarzun, F. J.: “Estudio de las legislaciones autonómicas en materia de residuos sólidos urbanos, competencias municipales y su comparación con la ley estatal y su comparación con la ley estatal 10/1998”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 182, 2000 (diciembre), págs. 105-148 y en “”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4, 2001 (28 de febrero), págs. 621-665.

Marín López, J. J.: “Límites constitucionales a la tutela autonómica sobre los Entes locales en materia de urbanismo”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 63, 1989, págs. 435-448.

Marinero Peral, A. M.: “Evolución reciente de la normativa urbanística. Perspectiva desde Castilla y León”, en *Documentación Administrativa*, núms. 252-253, 1999 (septiembre 1998-abril 1999), págs. 471-482.

Marsal i Ferret, M.: “Recomendación del Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa sobre la democracia local y regional en España”, en *Anuario del Gobierno Local* 2003, 2004, págs. 357-368.

Martín de Hijas y García J. L. y Rivas Clemot, L.: “Cementerios y servicios funerarios”, en Á. Ballesteros Fernández y F. Castro Abella (coords.), *Derecho Local Especial*, Tomo I, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1997, págs. 755-793.

Martín del Burgo y Marchán, A.: “Dimensión temporal de la planificación”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 69, 1972 (septiembre-diciembre), págs. 59-107.

- “La planificación: un reto, un mito, una utopía, una contrautopía, una realidad”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 81, 1976 (septiembre-diciembre), págs. 77-144.

- “Competencia por sustitución y competencia por subrogación”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 23, 1989 (semana 5-11 junio), págs. 1.313-1.325.

Martín González, J. T.: “La autonomía municipal en la aprobación del planeamiento urbanístico”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 18, 1998 (30 de septiembre), págs. 2.632-2.641.

Martín Mateo, R.: “La garantía constitucional de las autonomías locales”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 208, 1980, págs. 609-626.

- “La autonomía local y el sistema normativo español”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 94, 1981 (enero-abril), págs. 53-87.

- *Manual de Derecho autonómico*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, 398 págs.

- “Autonomía local y Constitución”, en VV. AA., *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, Volumen I, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1985, págs. 19-43.

- “Los Consejos Sociales en las Universidades Europeas, normativa y desarrollos comparados”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 4, 1985, págs. 485-495.

- *Entes locales complejos. Mancomunidades, Agrupaciones, Consorcios, Comarcas, Áreas Metropolitanas*, Madrid, Trivium, 1987, 246 págs.

- “Administración de los recursos hídricos. Aspectos institucionales y modalidades gestoras”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 124, 1991 (enero-abril), págs. 7-34.

- “Los consorcios locales. Una institución en auge”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 129, 1992 (septiembre-diciembre), págs. 7-18.

- “Entes locales y protección del medio ambiente”, en *V Seminari Dret Local*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, 1993, págs. 107-113.

- *Manual de Derecho ambiental*, Madrid, Editorial Trivium, 1995, 309 págs.

Martín Mateo, R. y Díez Sánchez, J. J.: *Manual de Derecho Administrativo*, 28ª ed., Cizur Menor, Ed. Aranzadi, 2009, 470 págs.

Martín Pérez, P. A.: “Breves comentarios sobre las Juntas Locales de Seguridad”, en *Municipalia, Revista de Administración Local*, núm. 393, 1988 (marzo), págs. 21-25.

- “Competencias de las Corporaciones locales en materia de consumo y posibilidades de actuación municipal en materia de información y apoyo a los consumidores (I)”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 15, 1989 (semana 10-16 de abril), págs. 845-857.

- “Competencias de las Corporaciones locales en materia de consumo y posibilidades de actuación municipal en materia de información y apoyo a los consumidores (II)”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 16, 1989 (semana 17-23 de abril), págs. 905-919.

- “Algunas consideraciones sobre el necesario incremento de la fuerza del poder local (El decálogo de buen municipalista)”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 14, 2001 (30 de julio), págs. 2.346-2.356.

Martín Rebollo, L.: “Disposiciones administrativas y actos administrativos”, en J. Leguina Villa y M. Sánchez Morón (dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos, 1993, págs. 152-191.

- “Competencias de los entes locales”, en L. Martín Rebollo y R. O. Bustillo Bolado (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 155-165.

- “La responsabilidad local en materia de urbanismo”, *Anuario del Gobierno Local* 2007, 2008, págs. 113-136.

Martín-Retortillo Baquer, L.: *Administración local y medio ambiente*, en J. Esteve Pardo (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, 1ª ed., Barcelona, Diputación de Barcelona y Editorial Civitas, 1996, págs. 23-60.

Martín Retortillo, S.: “Antecedentes del concepto de Plan y referencia a la legislación de fomento del Siglo XIX”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 49, 1966 (enero-abril), págs. 39-48.

- “Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 50, 1966 (mayo-agosto), págs. 111-143.

- “La actuación de las Corporaciones Locales (Acotaciones al Proyecto de Ley de regulación de las Bases del Régimen Local)”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 42, 1984, págs. 329-347.

- *Derecho de aguas*, Madrid, Editorial Civitas, 1997, 734 págs.

Martínez-Alonso Camps, J. L.: “Las personificaciones instrumentales y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local”, en *Anuario del Gobierno Local* 2003, 2004, págs. 107-142.

Martínez-Alonso Camps, J. L. e Isa Figueras, T.: *Les personificacions instrumentals locals a Catalunya. Organismes autònoms, consorcis, mancomunitats i societats públiques*, 2ª ed., Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2003, 309 págs.

Martínez Cardos Ruiz, J. L.: “Policía Local”, en J. Arozamena Sierra (coord.), *El Derecho Local en la doctrina del Consejo de Estado*, Madrid, Consejo de Estado y Boletín Oficial del Estado, 2002, págs. 343-363.

Martínez-Carrasco Pignatelli, C.: *Carreteras. Su régimen jurídico*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1990, 355 págs.

- “Competencias locales viarias. Especial referencia a las competencias locales viarias en Cataluña”, en *Autonomías: Revista catalana de derecho público*, núm. 21, 1996 (diciembre), págs. 299-313.

Martínez Ferrer, S. V.: *El Procedimiento Administrativo (Formularios, Legislación y Jurisprudencia)*, Valencia, Tirant lo blanch, 2003, 1.189 págs.

Martínez Jiménez, J. E.: “Organización y reorganización de la distribución de competencias en materia de Sanidad pública”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 176, 1972, págs. 701-727.

Martínez López-Muñoz, J. L.: “Descentralización local en Castilla y León”, en J. L. Martínez López-Muñoz (coord.), *Descentralización y Administración local*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1992, págs. 83-102.

Martínez Martínez, M.: *La ordenación jurídica de los residuos urbanos*, Granada, Editorial Comares, 2002, 234 págs.

- “Nuevo régimen jurídico de los residuos sólidos urbanos”, en J. Rodríguez-Arana Muñoz e I. del Guayo Castiella (dirs.), *Panorama jurídico de la Administraciones Públicas en el Siglo XXI (Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado e Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, págs. 863-877.

Martínez Morales, J. L. y Sevilla Merino, I.: “Las competencias en materia de protección de medio ambiente”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 220, 1983, págs. 633-662.

Martínez Pallarés, P. L.: “Las entidades locales en la legislación turística”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 9, 2005 (octubre), págs. 72-86.

Martínez Rodríguez, E.: “Régimen jurídico de archivos y bibliotecas”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 17, 2002 (22 al 28 de abril), págs. 425-456.

- “Régimen jurídico administrativo de los museos”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 28, 2002 (8 al 14 de julio), págs. 811-828.

Martínez-Vilanova Martínez, J.: “El Consorcio de Transportes de Madrid, Una innovación organizativa”, *CEUMT. La Revista Municipal*, núm. 97, 1986, págs. 17-22.

Matés Bareo, J. M.: *Cambios institucionales y servicios municipales. Una historia del servicio público de abastecimiento de agua*, Granada, Editorial Comares, 1998, 260 págs.

Mauri i Majos, J.: “Administraciones públicas, sus relaciones y los órganos administrativos”, en J. Tornos Mas (coord.), *Administración Pública y Procedimiento Administrativo. Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Barcelona, Bosch, 1994, págs. 78-108.

- “La Policía Local en Cataluña”, en J. Barcelona Llop (coord.), *Régimen de policía local en el Derecho estatal y autonómico*, Madrid, Bosch, 2003, págs. 253-287.

Medina Alcoz, L.: *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2009, 334 págs.

- “La distribución de competencias sobre entes locales en la República italiana”, en *Anuario del Gobierno Local* 2009, 2010, págs. 303-363 y en L. Cosculluela Montaner y E. Carbonell Porras (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Cizur Menor, Civitas-Thomson, 2011, págs. 285-342.

Medina de Lemus, M.: *Medio Ambiente. Protección y responsabilidad*, Madrid, Editorial Dilex, 2007, 456 págs.

Medina Guerrero, M.: “Las nuevas formas de participación de los Gobiernos Locales en la toma de decisiones en las Comunidades Autónomas. Los Consejos de Gobiernos Locales”, en M. Zafra Víctor (coord.), *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008, págs. 63-76.

- “El recurso de inconstitucionalidad contra la ley de reforma de la administración local”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 87, 2013 (septiembre-diciembre), págs. 289-300.

- “La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, págs. 147-161.

- “La convalidación del Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, relativo a la aplicación de la reforma local en Andalucía”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 89, 2014 (mayo-agosto), págs. 319-331.

Meilán Gil, J. L.: “Las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas: gradación y límites”, en *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del Siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla*, Madrid, Editorial Complutense, 1992, págs. 685-724.

- “Autonomía local y planeamiento urbanístico”, en J. Rodríguez-Arana Muñoz e I. del Guayo Castiella (dirs.), *Panorama jurídico de la Administraciones Públicas en el Siglo XXI (Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado e Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, págs. 879-890.

Meix Cereceda, P.: *Descentralización de la enseñanza y derechos fundamentales. Un estudio comparado entre España y Alemania*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012, 332 págs.

Mellado Ruiz, L.: “Consecuencias derivadas de la supresión del principio de mayor proximidad”, en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 5, 2014, págs. 500-508.

- *Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2014, 274 págs.

Méndez, A.: “La centralización. Concepto y elementos”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 65, 1971 (mayo-agosto), págs. 9-32.

Menéndez García, P.: “Reflexiones constitucionales sobre la potestad de dirección en las relaciones administrativas interorgánicas”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo III, Madrid, Civitas, 1991, págs. 2.467-2.481.

- “Reflexiones institucionales sobre los Consorcios”, en *La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional). Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez*, Tomo III, Madrid, Ed. Civitas, 1993, págs. 1.985-1.998.

Menéndez Rexach, A.: “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”, en *Documentación Administrativa*, núms. 230-231, 1992 (abril-septiembre), págs. 229-296.

- “Procedimientos administrativos: finalización y ejecución”, en J. Leguina Villa y M. Sánchez Morón (dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos, 1993, págs. 246-281.

- “La cooperación ¿un concepto jurídico?”, en *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994 (octubre-diciembre), págs. 11-49.

- “Autonomía urbanística municipal: planeamiento, disciplina y obras públicas”, en *Anuario de Derecho Municipal*. 2007, núm. 1, 2008, págs. 87-114.

- “El Derecho al agua en la legislación española”, en J. Agudo González (coord.), *El derecho de aguas en clave europea*, Madrid, La Ley, 2010, págs. 25-67.

- “Concepto de protección civil. Distribución de competencias”, en A. Menéndez Rexach (dir.) y A. de Marcos Fernández (coord.), *Protección Civil y Emergencias: Régimen Jurídico*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 2011, págs. 49-63.

- “Protección civil y emergencias en la legislación autonómica”, en A. Menéndez Rexach (dir.) y A. de Marcos Fernández (coord.), *Protección Civil y Emergencias: Régimen Jurídico*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 2011, págs. 111-176.

- “Resultados y reflexiones ante la propuesta de reforma de la legislación estatal”, en A. Menéndez Rexach (dir.) y A. de Marcos Fernández (coord.), *Protección Civil y Emergencias: Régimen Jurídico*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 2011, págs. 177-192.

- “Garantías de la igualdad en el Sistema Nacional de Salud: Técnicas de cohesión y cuestiones pendientes”, en L. López Cumbre (coord.), *Protección Social y Comunidades Autónomas*, Madrid, Ediciones Cinca, 2012, págs. 180-203.

- “Coordinación de la planificación hidrológica y territorial: visión general y problemas específicos de la Comunidad de Madrid”, en A. Menéndez Rexach (dir.), *Planificación y gestión del agua ante el cambio climático: experiencias comparadas y el caso de Madrid*, Madrid, La Ley, 2012, págs. 767-837.

- “Artículo 88. Terminación convencional”, en M. Sánchez Morón y N. Maurandi Guillén (dirs.), *Comentarios a la Ley 30/92*, Valladolid, Thomson Reuters-Lex Nova, 2013, págs. 543-553.

Menéndez Rexach, A. e Iglesias González, F.: *Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Valencia, Tirant lo blanch, 2011, 279 págs.

Menéndez Rexach, A. y Ortega Bernardo, J (dirs.): *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones Públicas*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2010, 382 págs.

Menéndez Sebastián, E. M.: “Regulación y funcionamiento de la Policía Local en el Principado de Asturias”, en J. Barcelona Llop (coord.), *Régimen de policía local en el Derecho estatal y autonómico*, Madrid, Bosch, 2003, págs. 137-172.

Merino Estrada, V.: “El sistema competencial de las entidades locales”, en *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, núm. extraordinario, 2005 (julio), págs. 41-52.

Merino Estrada, V. y Rivero Ortega, R.: “Nuevos enfoques en el sistema competencial local”, en *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, núm. 152, 2012, págs. 8-20.

Merloni, F.: “La participación local de las entidades locales en el ámbito regional en Italia”, en *Anuario del Gobierno Local 2003*, 2004, págs. 179-188.

Meseguer Yebra, J.: *La resolución y otras formas de terminación del procedimiento administrativo*, Barcelona Editorial Bosch, 2000, 95 págs.

- *Procedimiento administrativo común: solicitud y subsanación*, Barcelona Editorial Bosch, 2001, 96 págs.

- *El trámite de información pública en el procedimiento administrativo*, Barcelona Editorial Bosch, 2001, 95 págs.

Mestre Delgado, F.: “Abastecimiento de agua a poblaciones”, en A. Embid Irujo (dir.), *Diccionario de Derecho de Aguas*, Madrid, Iustel, 2007, págs. 39-55.

- “Abastecimiento de agua a poblaciones”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VII (Servicios públicos), Madrid, Iustel, 2009, págs. 361-383.

- “El servicio público de distribución de aguas”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo II, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 2.255-2.274.

- “El abastecimiento a poblaciones como servicio público”, en A. Embid Irujo (dir.), *Agua y ciudades*, Cizur Menor, Civitas, 2012, págs. 203-231.

Migallón Rubert, J.: *Manual de Derecho local*, Madrid, Editorial Diles, 1996, 573 págs.

Míguez Macho, L.: “El sistema de las competencias locales ante el nuevo Pacto Local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 289, 2002 (mayo-agosto), págs. 37-58.

- “El comercio interior”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VIII, Volumen I (La organización de las Administraciones Públicas), Madrid, Iustel, 2009, págs. 485-519.
- Mir i Bagó, J.: *El sistema español de competencias locales*, Madrid, Marcial Pons, 1991, 398 págs.
- “Las competencias locales en la legislación sectorial”, en T. Font i Llovet (dir.), *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, págs. 363-382.
- “Notas sobre la protección jurisdiccional de la autonomía local en el ordenamiento español”, en *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, 1994, págs. 251-254.
- “Las competencias de los entes locales”, en *La posición institucional de la Administración Local en el Siglo XXI*, Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998, págs. 241-266.
- Miró, R.: “Técnicas de coordinación interadministrativa para el ejercicio de las competencias públicas”, en VV. AA., *Comunidades Autónomas y Gobiernos locales*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 1987, págs. 181-184.
- Miró Miró, R.: “La autonomía local y el urbanismo en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo”, en VV. AA., *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Madrid, Diputación de Barcelona y Marcial Pons, 1998, págs. 208-234.
- Monge Gil, A. L.: “Las competencias de las Comarcas en materia de consumo a la luz de la Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de Protección y Defensa de los Consumidores de Aragón”, en *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010, 2011*, págs. 341-353.
- Montes Rodríguez, M.: “Competencias locales en aguas continentales”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 24, 1998 (15 al 21 de junio), págs. 507-526.
- Montoya Martín, E.: “Reestructuración de la administración instrumental y estructuras asociativas: lecciones aprendidas y estrategias”, en F. A. Castillo Blanco (dir.), *La reforma del sector público*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 2014, págs. 107-114.
- Moore, K.: “La planificación estratégica en los museos”, en *Museos.es*, núm. 1, 2005, págs. 32-37.
- Morales Villanueva, A.: *Administración Policial española. Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil, Policías Autónomas y Policías Locales*, Madrid, Editorial San Martín, 1988, 502 págs.
- “Seguridad Pública”, en Á. Ballesteros Fernández y F. Castro Abella (coords.), *Derecho Local Especial*, Tomo I, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1997, págs. 21-107.
- “Protección Civil y Extinción de Incendios”, en Á. Ballesteros Fernández y F. Castro Abella (coords.), *Derecho Local Especial*, Tomo I, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1997, págs. 109-128.
- Morell Ocaña, L.: “La evolución y configuración actual de la actividad administrativa sanitaria”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 63, 1970 (septiembre-diciembre), págs. 131-165.
- *La delegación entre entes en el derecho público español*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1972, 237 págs.
- *La Administración local*, Madrid, Ed. Tecnos, 1984, 180 págs.
- “Abastecimiento y saneamiento de agua de la Comunidad de Madrid”, en R. Gómez-Ferrer Morant (coord.), *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Comunidad de Madrid y Editorial Civitas, 1987, págs. 495-514.
- *El régimen local español*, Madrid, Civitas, 1988, 844 págs.
- “La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local”, en *Documentación Administrativa*, núms. 230-231, 1992 (abril-septiembre), págs. 75-129.
- “Una teoría de la cooperación”, en *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994 (octubre-diciembre), págs. 51-70.
- *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I (El Derecho Administrativo y sus fuentes. La organización administrativa y sus fuentes), 4ª ed., Pamplona, Ed. Aranzadi, 1999, 714 págs.

- *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II (La actividad de las Administraciones Públicas. Su control administrativo y jurisdiccional), 4ª ed., Pamplona, Ed. Aranzadi, 1999, 573 págs.
- “La lealtad y otros componentes de la ética institucional de la Administración”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 114, 2002, págs. 165-194.
- “La participación local en el desarrollo de competencias estatales y autonómicas”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 5, 2003 (febrero), págs. 1-52.
- “Encomienda de funciones”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 19, 2004 (15 de octubre), páginas 3.132-3.140.
- Morena y de la Morena, L. de la: “La planificación como función: su concepto y primacía sobre las demás funciones administrativas”, en *Documentación Administrativa*, núm. 89, 1965, págs. 59-83.
- “La coordinación como función: su concepto y problemática”, en *Documentación Administrativa*, núm. 94, 1965, págs. 24-42.
- “La doble dimensión organizativa y jurídica del principio de competencia”, en *Documentación Administrativa*, núm. 107, 1966, págs. 64-91.
- “Los conceptos de <orden público> y de <seguridad ciudadana> en la reciente Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y su incidencia sobre las policías autonómica y municipal”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 234, 1987, págs. 289-313.
- “El urbanismo en la ley y en la jurisprudencia, con especial referencia al urbanismo sectorial viario (I)”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 2, 2001 (30 de enero), págs. 290-302.
- Moreno Molina, A. M.: “Las competencias de las entidades locales”, en F. A. Castillo Blanco, *Modificaciones y panorama actual del Régimen Local Español*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2000, págs. 81-110.
- *Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*, Madrid, Marcial Pons, 2006, 553 págs.
- “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en Sanidad”, en A. Galán Galán y C. Prieto Romero (dirs.), *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid. Nuevas oportunidades para la gestión descentralizada*, Barcelona, Huygens Editorial y Ayuntamiento de Madrid, 2009, págs. 119-147.
- “Artículo 12. Competencia”, en M. Sánchez Morón y N. Maurandi Guillén (dirs.), *Comentarios a la Ley 30/92*, Valladolid, Thomson Reuters-Lex Nova, 2013, págs. 108-116.
- Moreno Molina, J. A.: “Análisis de la nueva Ley Básica de Montes. La gestión forestal como objetivo primero de la norma. El nuevo papel de las Administraciones Locales en la política forestal. La regulación de los incendios forestales”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núms. 15-16, 2004 (15-30 de agosto), págs. 2.579-2.602.
- Moreno Molina, J. A. (dir.): *Procedimiento y proceso administrativo práctico*, Tomo I (Procedimiento general), 2ª ed., Madrid, La Ley, 2012, 1.453 págs.
- Moreno Molina, J. A. y Alonso García, M. C.: “Técnicas jurídicas-administrativas de protección ambiental”, en L. Ortega Álvarez y C. Alonso García (dirs.), *Tratado de Derecho ambiental*, Valencia, Tirant lo blanch, 2013, págs. 197-258.
- Moreno Molina, J. A. y Villanueva Cuevas, A.: “El régimen de los servicios mínimos locales tras la reforma efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la autonomía local”, en M. J. Domingo Zaballos (coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Cizur Mayor, Aranzadi, 2014, págs. 187-216.
- Morente del Monte, M.: “Museo y patrimonio. Del objeto a la planificación estratégica”, en *Museos.es*, núm. 3, 2007, págs. 16-29.
- Morey, A.: “El control de legalidad y la suspensión de acuerdos de los entes territoriales por el Estado”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 214, 1982, págs. 233-272.
- Morillo-Velarde Pérez, J. I.: “Los retractos legales a favor de las Administraciones Públicas”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 165, 2004 (septiembre-diciembre), págs. 53-85.

- Voz “Consortios locales”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid, Iustel, 2005, págs. 630-634.
 - “Mancomunidades”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid, Iustel, 2005, págs. 1.531-1.537.
 - “Mancomunidades y asociaciones de municipios”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 1.599-1.614.
 - “Las competencias sobre servicios sociales en Andalucía tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 87, 2013 (septiembre-diciembre), págs. 409-414.
 - “Competencias municipales: competencias delegadas e impropias”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, págs. 71-79.
 - “Las competencias municipales en Andalucía (Las medidas contenidas en el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo)”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 89, 2014 (mayo-agosto), págs. 13-40.
- Munielo Alarcón, G.: *El marco legal de las policías locales en España*, Valladolid, Ayuntamiento de Valladolid, 1991, 105 págs.
- Muñoz Machado, S.: *La sanidad pública en España (evolución histórica y situación actual)*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1975, 230 págs.
- “Reflexiones sobre la reforma de la sanidad local”, en *Documentación Administrativa*, núm. 163, 1975, págs. 43-81.
 - “La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales en materia de medio ambiente”, en *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981, págs. 351-382.
 - *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Tomo II, 1ª ed., Madrid, Ed. Civitas, 1984, 471 págs.
 - *La formación y la crisis de los servicios sanitarios públicos*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, 176 págs.
 - “La organización, las prestaciones y otros problemas jurídicos actuales de los servicios sanitarios”, en F. Sosa Wagner (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo I, Valencia, Tirant lo blanch, 2000, págs. 989-1.003.
 - *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Tomo I, 2ª ed., Madrid, Iustel, 2007, 873 págs.
 - *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Tomo II, 2ª ed., Madrid, Iustel, 2007, 541 págs.
 - *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo I (La formación de las Administraciones Públicas y su sometimiento al Derecho), 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, 1.063 págs.
 - *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo II (El ordenamiento jurídico), 1ª ed., Madrid, Iustel, 2006, 1.405 págs.
 - *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo III (La organización territorial del Estado. Las Administraciones Públicas), 1ª ed., Madrid, Iustel, 2009, 1.238 págs.
 - *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo IV (La actividad administrativa), 1º ed., Madrid, Iustel, 2011, 1.108 págs.
- Muñoz Machado, S., García Delgado, J. L. y González Seara, L. (dir.): “Medio ambiente”, en *Las estructuras del bienestar: Derecho, economía y sociedad en España*, Madrid, Editorial Civitas y Escuela libre editorial, 1997, págs. 371-425.
- “Vivienda y urbanismo”, en *Las estructuras del bienestar: Derecho, economía y sociedad en España*, Madrid, Editorial Civitas y Escuela libre editorial, 1997, págs. 427-484.
 - “Servicios Sociales”, en *Las estructuras del bienestar: Derecho, economía y sociedad en España*, Madrid, Editorial Civitas y Escuela libre editorial, 1997, págs. 529-598.
- Muñoz Machado, S. y López Benítez, M.: “El planeamiento urbanístico”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo III, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 3.273-3.391.

Nagore, H.: “Algunas reflexiones sobre la subrogación de órganos estatales en materias de competencia municipal”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 6, 1983 (mayo-agosto), págs. 121-154.

Navarrete Serrano, M. y Fernández Díaz, J.: *Las competencias municipales en materia de tráfico*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 1995, 429 págs.

Navarro Mallebrera, R. y Torres Zapico, M. L.: “Las bibliotecas municipales en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local”, en *Boletín de la ANABAD*, núm. 1, 1985, págs. 89-91.

Navarro Munuera, A.: “Sanidad y Servicios Sociales en Cataluña: las competencias autonómicas y su ejercicio por la Generalidad de Cataluña”, en *Autonomías: Revista catalana de derecho público*, núm. 12, 1990, págs. 81-111.

Nevado-Batalla Moreno, P. T.: *Notas sobre Derecho Administrativo I*, Salamanca, Ratio Legis, 2003, 392 págs.

- *Notas sobre Derecho Administrativo II*, Salamanca, Ratio Legis, 2002, 191 págs.

Nieto, A.: “Impugnación jurisdiccional de actos y acuerdos de las entidades locales”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 115, 1988 (enero-abril), págs. 7-26.

Nieto Garrido, E.: “El consorcio como instrumento de cooperación administrativa”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 270, 1996 (abril-junio), págs. 327-361.

- *El Consorcio administrativo*, Barcelona, Cedecs, 1997, 258 págs.

- “El consorcio administrativo”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo II, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 1.747-1.785.

Nieto-Guerrero Lozano, A. M.: “Situación actual del régimen local en Extremadura”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 305, 2007 (septiembre-diciembre), págs. 85-102.

Noguera de la Muela, B.: “La apertura de establecimientos comerciales y la venta ambulante en el ámbito local catalán en la actualidad”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, 2014 (mayo-diciembre), págs. 2.157-2.183.

Ochoa Monzó, J.: “Planificación territorial, protección civil y prevención de riesgos. La experiencia francesa”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 179, 2000 (julio-agosto), págs. 91-118.

- “La Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de protección civil y atención de emergencias de Aragón y su encaje en el sistema estatal de protección civil”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 23, 2003 (diciembre), págs. 91-129.

Oliván del Cacho, J.: “Vivienda”, en VV. AA., *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 7ª ed., Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2009, págs. 725-742.

Olmo Fernández-Delgado, L.: *Los Consejos Asesores Regionales y otros órganos de participación en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, Murcia, Universidad de Murcia, 2011, 308 págs.

Orduña Rebollo, E.: “Centralización y descentralización en España. Perspectiva histórica”, en *Documentación Administrativa*, núm. 214, 1988 (abril-junio), págs. 193-223.

- *Historia del municipalismo español*, Madrid, Iustel, 2005, 278 págs.

- “Los Entes Locales españoles y el medio ambiente: participación institucional, financiación y responsabilidad en la Unión Europea”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 10, 2003, págs. 1.795-1.825.

Orriols i Sallés, M. A.: “Los consorcios legales previstos en la Carta municipal de Barcelona”, en T. Font i Llovet y R. Jiménez Asensio (coords.), *La <Carta Municipal> de Barcelona. Diez estudios*, Madrid, Marcial Pons, 2007, págs. 101-215.

Ortega, L.: “La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993, págs. 475-497.

- “La reforma de la administración local”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45 (II), 1996 (mayo-agosto), págs. 85-93

- “Diferenciación frente a uniformidad en la organización territorial local”, en *Anuario del Gobierno Local 1999-2000*, 2001, págs. 77-93.

Ortega Álvarez, L.: *El régimen constitucional de las competencias locales*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, 221 págs.

- “Los principios constitucionales sobre el régimen local y su aplicación a las entidades locales”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 117, 1988 (septiembre-diciembre), págs. 153-190.

- “El respeto del ámbito de la autonomía local por el legislador autonómico de Navarra”, en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 7, 1989, págs. 33-46.

- “La garantía institucional y las competencias locales”, en T. Font i Llovet (dir.), *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, págs. 355-361.

- “La coordinación de la Administración General del Estado”, en *Documentación Administrativa*, núms. 230-231, 1992 (abril-septiembre), págs. 31-47.

- “Órganos de las Administraciones Públicas”, en J. Leguina Villa y M. Sánchez Morón (dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos, 1993, págs. 71-83.

- “La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993, págs. 475-497.

- “Los contenidos mínimos del derecho de participación”, en VV. AA., *V Seminari Dret Local*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, 1993, págs. 223-233.

- “Las competencias como paradigma de la autonomía local”, en *Justicia Administrativa*, número extraordinario (La reforma del régimen local), 2000, págs. 33-53.

- “La organización administrativa del medio ambiente”, en L. Ortega Álvarez, *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, 3ª ed., Valladolid, Lex Nova, 2002, págs. 89-115.

- “El sistema competencial propuesto en el proyecto de Ley básica de Gobierno y de la Administración Local”, en R. Parada Vázquez y A. Fuentetaja Pastor (dirs.), *Reforma y retos de la Administración Local*, Madrid, Marcial Pons-Fundación Caja Rural de Toledo-Maat Gknowledge, 2007, págs. 115-134.

- “Las competencias locales en los nuevos Estatutos de Autonomía”, en M. Zafra Víctor (coord.), *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008, págs. 37-62.

- “Las competencias propias de las corporaciones locales”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 391-482.

Ortega Álvarez, L. y Puerta Seguido F.: “Artículo 2”, en M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo I (artículos 1 a 45), Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 91-110.

- “Artículo 7”, en M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo I (artículos 1 a 45), Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 177-195.

- “Artículo 9”, en M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo I (artículos 1 a 45), Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 207-224.

- “Artículo 25”, en M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo I (artículos 1 a 45), Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 683-714.

- “Artículo 26”, en M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo I (artículos 1 a 45), Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 715-726.

- “Artículo 27”, en M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo I (artículos 1 a 45), Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 727-744.

Ortega Bernardo, J.: *Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales ante la gestión de los residuos urbanos*, Madrid, Marcial Pons, 2003, 367 págs.

- “Competencias, servicios públicos y actividad económica de los municipios”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 169, 2006 (enero-abril), págs. 55-98.
- “Las entidades locales en la lucha contra el ruido (Estudio de las competencias locales en el nuevo marco de la legislación básica estatal de protección acústica)”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 252, 2009 (septiembre), págs. 155-186.
- Ortega Cirugeda, J.: “Evolución legislativa de las competencias del Alcalde, de la Comisión de Gobierno y del Ayuntamiento Pleno en la aprobación de los instrumentos de ordenación y gestión urbanística”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 183, 2001 (enero-febrero), págs. 13-16.
- Ortega Jiménez, M. P.: “La normativa autonómica para garantizar la prestación de ciertos servicios por parte de las entidades locales en Castilla y León”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 9, 2014 (15 de mayo), págs. 988-998.
- Ortiz Bustos, J. J.: “Régimen jurídico de las entidades locales”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 6, 2004 (octubre), págs. 81-105.
- Ortiz Díaz, J.: *El principio de coordinación en la organización administrativa*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1956, 108 págs.
- Pallarés Moreno, M.: “Las relaciones entre el Estado y las Entidades locales en el Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 177, 1973, págs. 51-80.
- “Naturaleza jurídica y analogías y diferencias entre las mancomunidades de municipios y los consorcios locales, a propósito del Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, de 15 de febrero de 2001”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 47, 2002 (julio-agosto-septiembre), págs. 73-91.
- Pallarés Serrano, A.: “El concepto de coordinación en nuestro ordenamiento jurídico: diferenciación con el concepto de cooperación y colaboración y relación con el concepto de integración”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 131, 2006 (julio-septiembre), págs. 485-515.
- “La participación pública en el proceso de elaboración de planes y programas en materia de medio ambiente. Especial referencia a los planes hidrológicos de cuenca”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 176, 2008 (mayo-agosto), págs. 331-361.
- Palma del Teso, A. de: “La asistencia social”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VII (Servicios públicos), Madrid, Iustel, 2009, págs. 333-359.
- Palomar Olmeda A.: *Procedimiento Administrativo*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson Reuters, 2011, 787 págs.
- Parada Vázquez, R.: *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudio, comentarios y texto de las Ley 30/1991, de 26 de noviembre)*, Madrid, Marcial Pons, 1993, 523 págs.
- “Prólogo”, en R. Parada Vázquez y C. Fernández Rodríguez (dirs.), *Las competencias locales*, Madrid, Marcial Pons-Fundación Caja Rural de Toledo-Maat Gknowledge, 2007, págs. 9-14.
- “La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 172, 2007 (enero-abril), págs. 9-77.
- *Derecho Administrativo*, Tomo I (Parte general), 19ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2012, 685 págs.
- *Derecho Administrativo*, Tomo II (Organización y empleo público), 21ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2010, 599 págs.
- *Derecho Administrativo*, Tomo III (Bienes públicos. Derecho urbanístico), 13ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2012, 437 págs.
- “La Administración Local en España”, en J. A. Fuentetaja Pastor y C. Fernández Rodríguez (dirs.), *Manual de Derecho Local*, 2ª ed., Madrid, Iustel, 2013, págs. 25-90.
- Pardo Álvarez, M.: “Los sectores objeto de protección medioambiental”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VI (Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente), Madrid, Iustel, 2009, págs. 290-312.
- Pareja i Lozano, C.: “Competencias de las Corporaciones Locales”, *CEUMT. La Revista Municipal*, núm. 96, 1986, págs. 23-26.

- “La distribución de competencias públicas en materia de urbanismo”, en VV. AA., *Comunidades Autónomas y Gobiernos locales*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 1987, págs. 137-143.
- “Concurrencia de intereses y competencias urbanísticas”, en *Autonomías*, núm. 14, 1992 (julio), págs. 7-39.
- “Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 138, 1995 (septiembre-diciembre), págs. 107-142.
- “Competencias locales y autonómicas en la actual legislación urbanística”, en *Anuario del Gobierno Local 2001*, 2002, págs. 179-198.
- Parejo Alfonso, L.: *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981, 167 págs.
- *Estado social y Administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Madrid, Editorial Civitas, 1983, 326 págs.
- “Relaciones interadministrativas y régimen local”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núms. 40-41, 1984 (enero-marzo), págs. 195-230.
- “Las relaciones interadministrativas en el Régimen Local”, en VV. AA., *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, Volumen II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1985, págs. 153-201.
- “La autonomía local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 229, 1986, págs. 9-64.
- “La autonomía local y la determinación de su contenido competencial”, en VV. AA., *Comunidades Autónomas y Gobiernos locales*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 1987, págs. 89-131.
- “Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley Básica de Régimen Local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 238, 1988, págs. 1.055-1.100.
- *Derecho básico de la Administración Local*, Barcelona, Editorial Ariel, 1988, 318 págs.
- “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública”, en *Documentación Administrativa*, núms. 218-219, 1989 (abril-septiembre), págs. 15-65.
- “Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley básica de régimen local (I)”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 18, 1989 (semana 1-7 mayo), págs. 1.053-1.064.
- “Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley básica de régimen local (II)”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 19, 1989 (semana 8-14 mayo), págs. 1.101-1.112.
- “Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley básica de régimen local (III)”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 20, 1989 (semana 15-21 mayo), págs. 1.149-1.160.
- “Las relaciones entre las Administraciones Públicas en el Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, en *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Barcelona, Institut d’ Estudis Autònoms, 1993, págs. 17-39.
- “La potestad de autoorganización de la Administración Local”, en *Documentación Administrativa*, núm. 228, 1991, págs. 13-43.
- “Aproximación a un balance de urgencia sobre la Ley Básica de Régimen Local”, en T. Font i Llovet (dir.), *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, págs. 325-346.
- “La Carta Europea de Autonomía Local en el ordenamiento jurídico español”, en *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, 1994, págs. 81-97.
- “Urbanismo y Patrimonio Histórico”, en *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 2, 1998, págs. 55-79.
- “La eficacia administrativa y la calidad total de los servicios públicos”, en F. Sosa Wagner (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo II, Valencia, Tirant lo blanch, 2000, págs. 1.949-1.989.
- “Una visión global sobre el gobierno local”, en *Anuario del Gobierno Local 2004*, 2005, págs. 55-95.
- *La disciplina urbanística*, Madrid, Iustel, 2006, 175 págs.

- “Artículo 10”, en M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo I (artículos 1 a 45), Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 225-244.
- “Artículo 55”, en M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo II (artículos 46 a 88), Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 1.395-1.407.
- “Artículo 56”, en M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo II (artículos 46 a 88), Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 1.409-1.422.
- “Artículo 57”, en M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo II (artículos 46 a 88), Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 1.423-1.434.
- “Artículo 58”, en M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo II (artículos 46 a 88), Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 1.435-1.446.
- “Artículo 59”, en M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo II (artículos 46 a 88), Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 1.447-1.458.
- “Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas”, en J. L. Rivero Ysern (dir.), *Congreso sobre descentralización y Administración local*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2009, págs. 169-196. [Otro artículo de idéntico título y contenido similar se puede consultar en M. Zafra Víctor (coord.), *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008, págs. 9-36].
- “Autonomía Local, Régimen Local Básico y Reformas Estatutarias”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 309, 2009 (enero-abril), págs. 9-57.
- “La autonomía local en la Constitución Española”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 47-210.
- “Disciplina urbanística”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo III, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 3.579-3.703.
- “Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, págs. 11-20.
- Parejo Alfonso, L., Jiménez-Blanco, A. y Ortega Álvarez, L.: *Manual de Derecho Administrativo*, Volumen 1, 5ª ed., Barcelona, Ed. Ariel, 1998, 999 págs.
- *Manual de Derecho Administrativo*, Volumen 2, 4ª ed., Barcelona, Ed. Ariel, 1996, 552 págs.
- Parejo Alfonso, L. y Dromi, R.: *Seguridad Pública y Derecho Administrativo*, Buenos Aires-Madrid, Ciudad Argentina y Marcial Pons, 2001, 410 págs.
- Parejo Alfonso, L. y Roger Fernández, G.: *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*, Madrid, Iustel, 2009, 574 págs.
- Paricio Rallo, E.: “Competencias municipales”, en *Cuaderno Municipal: Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987, págs. 250-269.
- “Problemas y modelos de determinación de las competencias locales”, en VV. AA., *Comunidades Autónomas y Gobiernos locales*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 1987, págs. 133-136.
- Parra Muñoz, J. F.: “Obligaciones y competencias del municipio en materia de educación. Especial referencia al Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 19, 2005 (15 de octubre), págs. 3.166-3.182.
- Peláez Martínez, P.: “Planificación local de emergencias en España”, en A. Menéndez Rexach (dir.) y A. de Marcos Fernández (coord.), *Protección Civil y Emergencias: Régimen Jurídico*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 2011, págs. 593-635.
- Pemán Gavín, J.: *Derecho a la Salud y Administración Sanitaria*, Bolonia, Publicaciones del Real Colegio de España, 1989, 257 págs.

- “Sobre la regulación de las carreteras en el Derecho español: una visión de conjunto”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 129, 1992 (septiembre-diciembre), págs. 117-161.
- “Sobre la regulación de las carreteras en el Derecho español”, en *La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional). Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez*, Tomo III, Madrid, Ed. Civitas, 1993, págs. 1.797-1.837.
- “Sanidad local”, en *Anuario del Gobierno Local 1995*, 1996, págs. 397-411.
- “Reflexiones en torno a la Ley General de Sanidad: ¿desarrollo o reforma?”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 97, 1998, págs. 65-81.
- “Sobre el concepto constitucional de asistencia social. Estado y Comunidades Autónomas ante las actuaciones públicas de carácter asistencial”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 161, 2003 (mayo-agosto), págs. 239-283.
- “El marco jurídico de la asistencia social en España: competencias, principios y modalidades de la acción administrativa”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 23, 2003 (diciembre), págs. 41-89.
- “La asistencia social en España: delimitación conceptual y marco jurídico general”, en *Documentación Administrativa*, núms. 271-272, 2005 (enero-agosto), págs. 39-80.
- Pemán Gavín, J. M. y Cierco Seira, C.: “La sanidad y la salud pública”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VII (Servicios públicos), Madrid, Iustel, 2009, págs. 301-331
- Pendás García, B. y García-Escudero, P.: *El Nuevo Régimen Local Español Estudio sistemático de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local*, Barcelona, Editorial Praxis, 298, 564 págs.
- Peñarrubia Iza, J. M.: “Preferencia, coordinación y prevalencia en el ejercicio de competencias concurrentes”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 149, 1979 (mayo-agosto), págs. 131-163.
- Peñalver Cabré, A.: *La regulación municipal de los residuos*, Barcelona, Cedecs, 1997, 274 págs.
- Peñalver i Cabré, A. y Toldrà i Bastida, L.-X.: “La participación de los ciudadanos en la Administración del medio ambiente de la Generalidad de Cataluña”, en *Autonomías*, núm. 15, 1992 (diciembre), págs. 61-76.
- Peñuelas i Reixach L. (ed.): *Administración y dirección de los museos: aspectos jurídicos*, Madrid, Marcial Pons, 2008, 934 págs.
- Perales Mandueño, F.: *La ejecución del planeamiento*, Madrid, Iustel, 2006, 289 págs.
- Perales Mandueño, F. y Saz, S. del: “La ejecución del planeamiento”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo III, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 3.393-3.578.
- Perdigó i Solá, J.: “Sobre la coordinación obligatoria de la administración local”, en T. Font i Llovet (dir.), *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, págs. 383-389.
- “Los envases y el servicio municipal de recogida y tratamiento de residuos”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 277, 1998, págs. 71-115.
- Pérez Calvo, A.: “Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista de Estudios de la Administración local*, núms. 235-236, 1987, págs. 467-487.
- Pérez de Vargas, J. y Gallego Domínguez, I.: *Medidas de protección para la defensa del Patrimonio Histórico Local*, Madrid, Comunidad de Madrid, 2008, 64 págs.
- Pérez Gálvez, J. F.: *El Sistema Funerario en el Derecho Español*, Pamplona, Ed. Aranzadi, 1999, 443 págs.
- Pérez Grande, M. A.: *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: Ordenación del territorio, Urbanismo y Vivienda*, Madrid, INAP, 1993, 177 págs.
- Pérez Luque, A.: “Licencia, autorización y permiso: tres realidades iguales o diferentes”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 21, 2000 (15 de noviembre), págs. 3.457-3.465.
- Pérez Martos, J.: “Veinte años de jurisprudencia constitucional sobre medio ambiente”, en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núms. 286-287, 2001, págs. 385-431.

Pérez Monguió, J. M.: “El sistema andaluz de Bibliotecas”, en J. M. Pérez Monguió y S. Fernández Ramos (coords.), *El Derecho de Andalucía del Patrimonio Histórico e Instituciones Culturales*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2013, págs. 407-472.

Pérez Moreno, A.: “Crisis de la participación administrativa”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 119, 1989 (mayo-agosto), págs. 91-132.

- “Crisis de la participación administrativa”, en *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del Siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla*, Madrid, Editorial Complutense, 1992, págs. 301-332.

Pérez Olea, M.: “Transportes de Madrid y aguas de Barcelona”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 24, 1957 (septiembre-diciembre), págs. 289-322.

Pérez Pérez, E.: *Estudios de Derecho de Aguas*, Murcia, Consejería de Política Territorial y Obras Públicas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, 1988, 151 págs.

Pérez Royo, J.: *Curso de Derecho Constitucional*, 11ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2007, 1.005 págs.

Pérez Vicente, I.: “Aspectos organizativos de la sanidad en la Comunidad Autónoma de Andalucía (I)”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 35, 1999 (julio-agosto-septiembre), págs. 193-316.

Pielow, J.-C.: “Las estructuras del Gobierno local en el marco federal: la asimetría y las singularidades”, en *Anuario del Gobierno Local 1999-2000*, 2001, págs. 95-120.

Pinelli, C. y Presno, M.: *Crisis de representación y nuevas vías de participación política*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2014, 167 págs.

Piñar Mañas, J. L.: “Órganos de las Administraciones Públicas”, en VV. AA., *Comentarios a la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Consejería de Hacienda, 1993, págs. 229-253.

Piqueras Bautista, J. A.: “Instrucción del Procedimiento (Artículos 78-86)”, en *Estudios y Comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tomo I. Madrid, Ministerio de Justicia y Ministerio de la Presidencia, 1993, págs. 539-563.

Pizarro Nevado, R.: “La recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VII (Servicios públicos), Madrid, Iustel, 2009, págs. 385-410.

Polo-Sánchez, M. C. y González y Galán, F.: “La futura legislación de los servicios sociales en Castilla y León: en torno al Anteproyecto de Ley de 2009”, en *Portularia: Revista de Trabajo Social*, volumen X, núm. 1, 2010, págs. 23-32.

Pomed Sánchez, L.: “Dos sentencias del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de las entidades locales (Suspensión autonómica de licencias municipales y haciendas locales)”, en *Anuario del Gobierno Local 1999-2000*, 2001, págs. 281-305.

Ponce Solé, J.: “Cooperación intermunicipal y coordinación interadministrativa en el ejercicio de las competencias de urbanismo y vivienda: en especial, el caso catalán”, en *Anuario del Gobierno Local 2003, 2004*, págs. 307-356.

- “La proyección social del planeamiento”, en L. Martín Rebollo y R. O. Bustillo Bolado (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 199-221.

- “La autonomía local ante la planificación territorial, urbanística y de vivienda”, en *Anuario del Gobierno Local 2007, 2008*, págs. 45-112.

- “La competencia en materia de vivienda a la luz del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña y de la ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre del derecho a la vivienda”, en J. Ponce Solé y D. Sibina Tomás (coords.), *El derecho a la vivienda en el siglo xxi: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Madrid, Marcial Pons, 2008, págs. 221-253.

- “Las obligaciones municipales de solidaridad urbana”, en J. Ponce Solé y D. Sibina Tomás (coords.), *El derecho a la vivienda en el siglo xxi: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Madrid, Marcial Pons, 2008, págs. 627-634.

Poveda Gómez, P.: *Envases y residuos. Nueva regulación. Comentarios a la ley 11/1997, de 24 de abril*, Madrid, Exlibris, 1997, 253 págs.

Prieto, E.: “La política municipal en materia de vivienda protegida”, en I. Agirreazkuenaga (coord.), *El modelo de ordenación territorial, urbanismo y vivienda vasco: aplicación práctica*, Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública, 2011, págs. 393-424.

Prieto de Pedro, J.: “El Sistema Español de Bibliotecas”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Comentarios a la Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas (Ley 10/2007, de 22 de junio)*, Madrid, Iustel, 2008, págs. 317-350.

- “El derecho de la cultura”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VIII, Volumen II (La organización de las Administraciones Públicas), Madrid, Iustel, 2009, págs. 261-290.

Prieto Romero, C.: “Las competencias municipales: las competencias impropias y los servicios duplicados en la Ciudad de Madrid”, en *Anuario de Derecho Municipal*. 2011, núm. 5, 2012, págs. 97-125.

Punzón Moraleda, J. y Sánchez Rodríguez, F.: “La distribución de competencias y marco normativo en las materias de archivos y bibliotecas con especial referencia a Castilla-La Mancha”, en *Boletín de la ANABAD*, núms. 3-4, 1999, págs. 605-613.

Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T. de la: “Pasado, presente y futuro de las Corporaciones Locales”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 241, 1989, págs. 31-39.

- “Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 145, 2010 (enero-marzo), págs. 5-55.

Quintana López, T.: *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*, Madrid, Civitas, 1987, 115 págs.

- “La distribución de competencias en la protección del medio ambiente. Referencia especial a las actividades mineras”, en *Revista de Estudios de la Administración local*, núms. 235-236, 1987, págs. 533-572.

- “Régimen competencial del urbanismo, vivienda y rehabilitación urbana”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 21, 1988 (mayo-agosto), págs. 77-94.

- “Los entes locales complejos y otras formas de colaboración en el ordenamiento local italiano”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 241, 1989, págs. 57-80.

- “Justicia Administrativa, medio ambiente y servicios municipales”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 65, 1990 (enero-marzo), págs. 113-118.

- *Las Mancomunidades en nuestro Derecho Local*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1990, 86 págs.

- “Las Organizaciones Supramunicipales en España: Las Mancomunidades”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 254, 1992 (abril-junio), págs. 305-317.

- “La actual distribución de competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, en *Autonomías*, núm. 15, 1992 (diciembre), págs. 179-188.

- *Los Patrimonios municipales de suelo*, Madrid, Iustel, 2007, 256 págs.

- “Derecho de los vecinos a la prestación de los servicios públicos”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 16, 2008 (febrero), págs. 7-13.

- “Las competencias de las corporaciones locales en materia de protección ambiental. Referencia a Castilla y León”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 17, 2008 (junio), págs. 7-19.

Razquín Lizárraga, J. A.: “Deporte y Comunidades Autónomas. Aspectos competenciales de la Ley estatal del Deporte”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 249, 1991, págs. 61-80.

Razquín Lizárraga, M. M.: “El nuevo régimen de suspensión de acuerdos locales”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 1, 1981 (septiembre-diciembre), págs. 111-134.

- “Tribunal Constitucional y entes locales: la jurisprudencia constitucional sobre el régimen local”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 122, 1990 (mayo-agosto), págs. 259-321.

- “La ordenación jurídica del turismo en Navarra”, en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 35, 2003, págs. 39-72.

Real Ferrer, G.: “Las competencias de los entes locales en deporte”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo II, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 2.371-2.451.

Rebollo Puig, M.: “Sanidad preventiva y salud pública en el marco de la actual Administración sanitaria española”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 239, 1988, págs. 1.403-1.470.

- “Creación y régimen jurídico en los consorcios (procedimiento, estatutos, constitución)”, *Jornadas de estudios sobre consorcios locales*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 1995, págs. 153-194.

- “Comercio. Ferias y mercados. Defensa de los consumidores”, en *Anuario del Gobierno Local* 1995, 1996, págs. 379-395.

- “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, en *Anuario del Gobierno Local* 1997, 1998, págs. 203-256.

- “La disciplina urbanística”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VI (Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente), Madrid, Iustel, 2009, págs. 133-160.

- “Revisión de oficio de los acuerdos locales a instancia de las Administraciones estatal y autonómicas”, en A. Ruiz Ojeda (coord.), *El Gobierno Local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*, Madrid, Iustel, 2010, págs. 453-482.

Rebollo Puig, M. e Izquierdo Carrasco, M.: *La defensa de consumidores y usuarios (Comentario sistemático del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007)*, Madrid, Iustel, 2011, 2.088 págs.

Recasens Calvo, J.: “El control sobre los municipios en la legislación dictada después de la constitución”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 9, 1984 (mayo-agosto), págs. 133-157.

Rego Blanco, M. D.: “Ante la inactividad local ¿sustitución, acción popular o contencioso-interadministrativo?: Reflexiones a propósito de la protección de la legalidad urbanística”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 300-301, 2006, págs. 541-564.

Requejo Rodríguez, P.: “El nuevo diseño de las competencias locales”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 13, 2007 (febrero), págs. 20-46.

Requero Ibáñez, J. L.: “Aguas terrestres: el dominio público hidráulico. Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. Organismos de cuenca. Utilización del dominio público hidráulico. Examen especial de las concesiones de aguas”, en VV. AA., *Derecho Administrativo. Parte especial*, Madrid, Carperi, 1995, págs. 211-246.

- “Algunas notas sobre el control judicial de la inactividad administrativa”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 11, 2006 (junio), págs. 7-22.

Reuelta Pérez, I.: “La Ley Valenciana 10/2000, de 12 de diciembre, de residuos. Incidencia en las competencias locales”, en J. Climent Barberá y J. M. Baño León (coords.), *Nuevas perspectivas del régimen local: estudios en homenaje al profesor José Mª Boquera Oliver*, Valencia, Tirant lo blanch, 2002, págs. 1.055-1.090.

Ríos Barbany, F. de los: “Aragón”, en *Documentación Administrativa*, núms. 252-253, 1999 (septiembre 1998-abril 1999), págs. 467-469.

Rivero González, M. (coord.): *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Elcano, Aranzadi, 2000, 1.176 págs.

Rivero Ortega, R.: “Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nueva Época, núm. extraordinario (enero), 2015.

Rivero Ysern, E.: “Las relaciones interadministrativas”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 80, 1976 (mayo-agosto), págs. 39-81.

Rivero Ysern, E. y Calvo Sánchez, M. D. (coords.): *Nuevas formas de control de las Administraciones públicas y su repercusión sobre consumidores y usuarios*, Salamanca, Ratio Legis, 2013, 235 págs.

Rivero Ysern, J. L.: “Fórmulas administrativas de cooperación intermunicipal”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 228, 1985, págs. 662-676.

- “El sistema de control de los actos y acuerdos locales y su relación con el sistema de definición de las competencias locales”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo IV, Madrid, Civitas, 1991, págs. 3.301-3.338.
- “Los consorcios locales. Evolución histórica”, en *Jornadas de estudios sobre consorcios locales*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 1995, págs. 117-150.
- “Notas sobre la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, reguladora del turismo en Andalucía”, en *Documentación Administrativa*, núms. 259-260, 2001 (enero-agosto), págs. 199-211.
- “La cooperación interadministrativa local”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 46, 2002 (abril-mayo-junio), págs. 57-94.
- “La cooperación interadministrativa local”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. extraordinario 2/2003, vol. I, 2003, págs. 61-82.
- “Breves <primeras impresiones> ante un nuevo proceso de reforma del Régimen Local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 302, 2006 (septiembre-diciembre), págs. 77-89.
- “Artículo 60”, en M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo II (artículos 46 a 88), Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 1.459-1.473.
- “Artículo 61”, en M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo II (artículos 46 a 88), Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 1.475-1.485.
- “Artículo 62”, en M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tomo II (artículos 46 a 88), Valencia, Tirant lo blanch, 2007, págs. 1.487-1.495.
- *Manual de Derecho Local*, Cizur Menor, Civitas, 2010, 600 págs.
- “Régimen jurídico de los Museos en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en J. M. Pérez Monguió y S. Fernández Ramos (coords.), *El Derecho de Andalucía del Patrimonio Histórico e Instituciones Culturales*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2013, págs. 473-517.
- Robles Miguel, C.: “Órganos estatales y autonómicos de colaboración con la Administración local”, en VV. AA., *Nuevo Régimen Local*, Tomo I, 6ª ed., Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 2010, págs. 1.400-1.406.
- “La coordinación de la actividad de la Administración local”, en VV. AA., *Nuevo Régimen Local*, Tomo I, 6ª ed., Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 2010, págs. 1.407-1.413.
- “Sustitución de la actividad local en caso de incumplimiento”, en VV. AA., *Nuevo Régimen Local*, Tomo I, 6ª ed., Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 2010, págs. 1.414-1.419.
- “Régimen de decisión centralizada en la gestión de competencias concurrentes”, en VV. AA., *Nuevo Régimen Local*, Tomo I, 6ª ed., Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 2010, págs. 1.428-1.430.
- Roca Xirau, P.: “El Estado social configurado en la Constitución Española de 1978 como fundamento para el desarrollo de la actividad administrativa de prestación de asistencia social y servicios sociales. Breve referencia a la situación de la Comunidad Autónoma andaluza: algunos aspectos más significativos en la Ley 2/1988, de 4 de abril de Servicios Sociales de Andalucía”, en J. Rodríguez-Arana Muñoz e I. del Guayo Castiella (dirs.), *Panorama jurídico de la Administraciones Públicas en el Siglo XXI (Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado e Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, págs. 1.241-1.260.
- Rodríguez Álvarez, J. M.: *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Barcelona, Editorial Bayer, 1996, 202 págs.
- *Las Asociaciones de entidades locales en España*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia, 2002, 477 págs.
- “Visión panorámica sobre las competencias municipales en servicios sociales y análisis de la situación actual”, en *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, núm. 118, 2009 (marzo), págs. 44-53.
- Rodríguez-Arana, J.: “Medio ambiente y administración local”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 188, 2001 (septiembre-octubre), págs. 173-189.

- Rodríguez-Arana, J. y Sendín, M. A.: *Derecho administrativo español*, Tomo II (acto administrativo, procedimiento administrativo y revisión de la actuación administrativa), La Coruña, Netbiblo, 2009, 292 págs.
- Rodríguez-Arana, J. y Sendín García, M. A.: “El servicio de transporte público local en España”, en *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, núm. 130, 2010 (mayo), págs. 14-29.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J.: “Régimen de las carreteras autonómicas en Galicia”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 145, 1995 (octubre-noviembre-diciembre), págs. 107-125.
- *Estudios de Derecho Local*, Madrid, Montecorvo, 1997, 204 págs.
 - “La distribución de competencias en materia de turismo”, en *Documentación Administrativa*, núms. 259-260, 2001 (enero-agosto), págs. 27-38.
 - “Sobre la distribución de competencias en materia de turismo”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 32, 2008, págs. 369-406.
- Rodríguez-Chaves Mimbrero, B.: “Un modelo de organización municipal de los servicios sociales”, en *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, núm. 135, 2010, págs. 73-105.
- Rodríguez de Santiago J. M.: *Los convenios entre las Administraciones Públicas*, Madrid, Marcial Pons, 1997, 434 págs.
- “Deber urbanístico de conservación y órdenes de ejecución: crisis de la regulación tradicional, nuevas regulaciones autonómicas y algunas propuestas”, *Revista jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 6, 2002, págs. 273-299.
 - “El régimen local de la República federal alemana antes y después de la Reforma del federalismo de 2006”, en L. Cosculluela Montaner y E. Carbonell Porras (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Cizur Menor, Civitas-Thomson, 2011, págs. 279-284.
- Rodríguez de Santiago J. M. (coord.) et alii: “Informes nacionales. Alemania”, en F. Velasco Caballero (dir.), *Gobiernos locales en Estados federados y descentralizados: Alemania, Italia, Reino Unido*, Barcelona, Institut d’ Estudis Autònoms, 2010, págs. 35-191.
- Rodríguez de Santiago J. M. y Velasco Caballero, F.: “Limitaciones a la transferencia o delegación del artículo 150.2 CE”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 55, 1999 (enero-abril), págs. 97-132.
- *Derecho administrativo. Parte general. Textos y materiales*, Madrid, Civitas-Thomson Reuters, 2011, 454 págs.
- Rodríguez Durantez, L.: “La planificación francesa”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 38, 1962 (mayo-agosto), págs. 391-422.
- Rodríguez Sabugo Fernández, J. R.: “Examen de los cambios introducidos por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con relación a la legislación anterior”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 5, 2014 (mayo), págs. 551-555.
- Rodríguez-Zapata Pérez, J.: “Interpretación jurisdiccional de la autonomía local en la Jurisprudencia española”, en *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, 1994, págs. 151-158.
- “Evolución en la aplicación de los principios contenidos en la Carta Europea de Autonomía Local por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo”, en *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, Barcelona, Fundación Carles Pi i Sunyer d’ estudis autonòmics i locals, 2003, págs. 47-59.
- Roig i Batalla, A.: “Análisis competencial de la Ley estatal 10/1990, de 15 de octubre, del deporte”, en *Autonomías: Revista catalana de derecho público*, núm. 13, 1991, págs. 99-116.
- Rolla, G.: “El Museo como servicio público local. Propuestas para la organización y gestión de un sistema local de museos”, en *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 2, 1998, págs. 91-115.
- Roldán García, E. y García Giráldez, T.: *Políticas de Servicios Sociales*, Madrid, Editorial Síntesis, 2008, 430 págs.
- Román Márquez, A.: *El municipio turístico. Régimen jurídico y propuestas para su mejora*, Granada, Universidad de Granada, 2008, 1.303 págs.

Romero Hernández, F.: “La actividad turística de los municipios”, en Á. Ballesteros Fernández y F. Castro Abella (coords.), *Derecho Local Especial*, Tomo II, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1999, págs. 323-346.

- “El procedimiento administrativo”, en F. Lliset Borrell, F. Romero Hernández y J. A. López Pellicer, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Comentarios a la Ley 30/1992, modificada por la Ley 4/1999 y su conexión con el Régimen Local*, 2ª ed., Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2000, págs. 227-282.

Rosa Moreno, J.: “La evaluación de impacto ambiental: intervención de los entes locales”, en J. Esteve Pardo (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, 2ª ed., Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2006, págs. 103-129.

Rosado Domínguez, F.: “Las facultades de coordinación de las Comunidades Autónomas en relación con las Policías Locales”, en *Revista de Documentación del Ministerio del Interior*, núm. 3, 1993 (mayo-agosto), págs. 25-40.

Rubio Pérez, J. F.: “El reto de la gestión urbanística en la Ley 3/2009, Urbanística de Aragón”, en *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011*, 2012, págs. 485-501.

Rufo Acemel, J. M.: “Organización y funcionamiento de las Entidades locales supramunicipales e inframunicipales”, en T. Cobo Olvera (dir.), *Tratado de Derecho Local*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson-Reuters, 2010, págs. 749-844.

Ruiz Cacigal, A.: “Tramitación de expedientes de Patrimonio Histórico Cultural en los Ayuntamientos”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 22, 2000 (30 de noviembre), págs. 3.686-3.692.

Ruiz de Apodaca Espinosa, A. M.: “Las obligaciones de los entes locales en relación con la protección de las calidades de las aguas”, en A. Embid Irujo (dir.), *Agua y ciudades*, Cizur Menor, Civitas, 2012, págs. 203-231.

Ruiz-Rico Ruiz, G.: “Las entidades locales en la proposición de reforma del Estatuto de autonomía de Andalucía”, en *Anuario del Gobierno Local 2006*, 2007, págs. 59-78.

Ruiz-Rico Ruiz, G. y Ruiz Ruiz, J. J.: “La cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas: La problemática Constitucional del Título Primero de la Ley 30/1992”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 266, 1995 (abril-junio), págs. 387-418.

Ruste Aguilar, E. y Santos Martí, J.: “La relación entre público y privado en el marco de la nueva Ley 5/2009, de Servicios Sociales de Aragón”, en *Cuadernos de trabajo social*, núm. 25, 2012, págs. 133-142.

Sainz de Robles Rodríguez, F. C.: “Acción administrativa de los transportes”, en VV. AA., *Derecho Administrativo. Parte especial*, Madrid, Carperi, 1995, págs. 403-431.

Sainz Moreno, F.: “Competencias en materia de abastecimiento de agua y saneamiento”, en F. Sosa Wagner (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo II, Valencia, Tirant lo blanch, 2000, págs. 1.933-1.947.

- Voz “Audencia del ciudadano”, en A. Montoya Melgar (dir.), *Enciclopedia Jurídica Básica*, Tomo I, Madrid, Ed. Civitas, 1995, págs. 648-653.

Sala Arquer, J. M. y Villar Rojas, F.: “La cooperación en la Sanidad Pública”, en *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 1, 2002 (enero-junio), págs. 173-200.

Salanova Alcalde, R.: “Las competencias de los municipios. Regímenes municipales especiales”, en A. Fanlo Loras (dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Administración local de Aragón*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 2000, págs. 69-96.

- *Mancomunidades de municipios y autonomía local*, 2ª ed., Zaragoza, Diputación General de Aragón, 1993, 232 págs.

Salas, J.: “Defensa del consumidor y competencias de los diversos entes territoriales”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 119, 1989 (mayo-agosto), págs. 49-89.

- “Defensa del consumidor y competencias de los diversos entes territoriales”, en *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del Siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla*, Madrid, Editorial Complutense, 1992, págs. 1.704-1.733.

Salas Hernández, J.: “El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial”, en S. Martín-Retortillo, *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo II (La centralización española vigente), Madrid, Alfaguara, 1973, págs. 297-678.

- “El procedimiento administrativo en la Jurisprudencia constitucional”, en *La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional). Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez*, Tomo I, Madrid, Ed. Civitas, 1993, págs. 552-557.

Salgado Castro, A.: “La distribución de competencias administrativas en materia de turismo”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, 1996 (diciembre), págs. 319-335.

Salvador Sancho, A.: “Competencias estatales, autonómicas y locales”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 274-275, 1997 (mayo-diciembre), págs. 627-657.

Sánchez Blanco, Á.: “Sujetos, actores y factores en el procedimiento administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 111, 1986 (septiembre-diciembre), págs. 95-185.

- “La participación como coadyuvante del Estado social y democrático de Derecho”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 119, 1989 (mayo-agosto), págs. 133-171.

- “El sistema de archivos: De las referencias histórico-culturales a las bases de las Administraciones Públicas”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 67, 1991 (julio-septiembre), págs. 359-388.

- “Identidad local e identidad del ciudadano”, en A. Ruiz Ojeda (coord.), *El Gobierno Local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*, Madrid, Iustel, 2010, págs. 21-52.

Sánchez-Cervera de los Santos, L.: “¿Servicios públicos mínimos o mejor servicios públicos máximos?”, en *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, núm. 128, 2010 (marzo), págs. 32-35.

Sánchez Gamborino, F. M.: “Los transportes urbanos en la nueva Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres”, en *Revista General de Derecho*, núm. 525, 1988 (junio), págs. 3.749-3.766.

Sánchez Goyanes, E.: “Modelos de Pacto Local”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 6, 2001 (30 de marzo), págs. 990-1.014.

- “Elaboración, aprobación y vigencia de los Planes Urbanísticos”, en E. Sánchez Goyanes (dir.), *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados y Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, 2002, págs. 415-458.

- “El deber de conservación. Las órdenes de ejecución y la declaración de ruina”, en E. Sánchez Goyanes (dir.), *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados y Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, 2002, págs. 847-882.

- “Las catalogaciones urbanísticas como ejercicio de la competencia municipal de protección del patrimonio cultural”, en F. García Rubio (coord.), *Régimen jurídico de los centros históricos*, Madrid, Dykinson, 2007, págs. 119-160.

Sánchez Gutiérrez, D.: “Derecho a la vivienda y actividad de la Administración Pública (Especial referencia a la Administración Local)”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 24, 1993 (30 de diciembre), págs. 2.985-2.998.

Sánchez Isac, J.: “La constitución como fuente directa en la jurisprudencia contencioso-administrativa, con especial referencia al régimen jurídico y organización de los entes locales”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 105, 1984 (septiembre-diciembre), págs. 205-251.

- *El procedimiento administrativo en la Ley de Bases de Régimen Local*, 2ª ed., Barcelona, Editorial Bayer, 1995, 533 págs.

- *La suspensión e impugnación de actos y acuerdos locales por la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Editorial Bayer, 1999, 203 págs.

Sánchez Lamelas, A.: “Carreteras”, en L. Martín Rebollo y R. O. Bustillo Bolado (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 1.131-1.140.

Sánchez Martín, A.: “Los Ayuntamientos y la Educación General Básica”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 216, 1982, págs. 659-686.

Sánchez Morón, M.: “El principio de participación en la Constitución española”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 89, 1979 (mayo-agosto), págs. 171-205.

- “Planificación hidrológica y ordenación del territorio”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 123, 1990 (septiembre-diciembre), págs. 83-113.
- “Los Ayuntamientos y la defensa de los usuarios y consumidores ante las compañías de servicios”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 246, 1990, págs. 183-202.
- “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, en *Documentación Administrativa*, núms. 230-231, 1992 (abril-septiembre), págs. 11-30.
- “El sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana”, en T. Font i Llovet (dir.), *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, págs. 289-321.
- “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas de la Administración Local”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 337-389.
- *Derecho Administrativo. Parte general*. 8ª ed., Madrid, Tecnos, 2012, 954 págs.
- Sánchez Ramírez, M.: *Fundamentos históricos y constitucionales de las policías locales*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005, págs.
- Sánchez Sáez, A. J.: “La encomienda de gestión como instrumento racionalizador del ejercicio de las competencias administrativas”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 53, 2004, págs. 227-265.
- Sánchez Trigueros, C.: “Promoción y prevención de la salud”, en A. V. Sempere Navarro (dir.) y D. T. Kahale Carrillo (coord.), en *Reforma de la Salud Pública y la Asistencia Sanitaria*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson-Reuters, 2012, págs. 109-150.
- Santamaría Arinas, R. J.: *Administración Local y gestión de residuos (Tendencias actuales de un servicio público reservado)*, Barcelona, Cedecs, 2000, 119 págs.
- “Residuos”, en I. Lasagabaster Herrarte (dir.), *Derecho ambiental. Parte Especial (I)*, Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública, 2004, págs. 111-206.
- *Curso básico sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas*, Bilbao, Instituto Vasco de la Administración Pública, 2013, 312 págs.
- “¿Hacia la economía circular sin los municipios? Una crítica sectorial de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, 2014 (mayo-diciembre), págs. 2.671-2.701.
- Santamaría Pastor, J. A.: “La teoría del órgano”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núms. 40-41, 1984 (enero-marzo), págs. 43-85.
- *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, Madrid, Iustel, 2004, 831 págs.
- *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo II, Madrid, Iustel, 2004, 796 págs.
- “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, en J. A. Santamaría Pastor (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, págs. 139-156.
- Santos Díez, R.: “Ordenación del Tráfico”, en Á. Ballesteros Fernández y F. Castro Abella (coords.), *Derecho Local Especial*, Tomo I, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1997, págs. 173-254.
- Sanz Moreno, J. A.: *El universo local. Nación y Estado, Constitución y Autonomías*, Granada, Comares, 2005, 181 págs.
- Sanz Ormazábal, I.: “Bibliotecas públicas municipales. Actuación y necesidades”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 21, 1988, págs. 179-184.
- Sanz Rubiales, I.: “Sobre el supuesto de hecho del artículo 65 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen local”, en J. L. Martínez López-Muñiz (coord.), *Descentralización y Administración local*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1992, págs. 291-299.
- “El requerimiento administrativo en el control de la legalidad de los actos y acuerdos de las entidades locales”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 253, 1992, págs. 69-95.

- “Sobre el régimen de impugnación de los actos locales por el Estado y por las Comunidades Autónomas. Comentarios a la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de julio de 1991”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 78, 1993, págs. 317-324.

- “La competencia sancionadora local en materia de consumo”, en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núms. 286-287, 2001 (mayo-diciembre), págs. 31-52.

- “El nuevo régimen de la impugnación de actos y acuerdos locales”, en J. Climent Barberá y J. M. Baño León (coords.), *Nuevas perspectivas del régimen local: estudios en homenaje al profesor José M^a Boquera Oliver*, Valencia, Tirant lo blanch, 2002, págs. 809-827.

- “Refuerzo competencial”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. extraordinario, 2006 (octubre), págs. 57-96.

Sarasibar Iriarte, M.: “La participación de las entidades locales en los ámbitos estatal y supranacional”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 89, 2011, págs. 149-181.

Sarmiento Acosta, M. J.: *Régimen Jurídico de los Cabildos Insulares*, Tenerife, Instituto Canario de Administración Pública, 2005, 223 págs.

- “La opción por la gestión supramunicipal: la potenciación de las diputaciones provinciales y de los Cabildos y Consejos Insulares”, en J. Rodríguez-Arana Muñoz y M. J. Sarmiento Acosta (dirs.), *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración Local*, Granada, Comares, 2014, págs. 89-131.

Saura Lluviá, L.: “La interpretación judicial de la autonomía local en materia urbanística”, en VV. AA., *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Madrid, Diputación de Barcelona y Marcial Pons, 1998, págs. 71-97.

Serrano Guirado, E. “El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 4, 1951 (enero-abril), págs. 129-190.

Serrano Lozano, R.: *El régimen jurídico de los residuos de envases*, Madrid, Dykinson, 2007, 306 págs.

Serrano Triana, A.: *Derecho Administrativo II. Parte Especial*, Madrid, Editorial Complutense y Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho, 1995, 308 págs.

Setuáin Mendía, B.: “Un aspecto de la política del agua en Navarra: el saneamiento y depuración de las aguas residuales”, en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 17, 1994, págs. 81-104.

- *El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico*, Valladolid, Lex Nova, 2002, 735 págs.

- “Medio Ambiente”, en L. Martín Rebollo y R. O. Bustillo Bolado (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 1.191-1.202.

- “Saneamiento de aguas residuales urbanas”, en A. Embid Irujo (dir.), *Diccionario de Derecho de Aguas*, Madrid, Iustel, 2007, págs. 879-902.

Sevilla Merino, I.: “Aprobación de Planes Generales de Ordenación Urbana en el Derecho Autonómico Valenciano”, en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núms. 271-272, 1996 (julio-diciembre), págs. 581-608.

Sibina Tomás, D.: “Mercado, cohesión social y renovación urbana”, en J. Ponce Solé (coord.), *Derecho Urbanístico, Vivienda y cohesión social y territorial*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2006, págs. 65-106.

- “La renovación urbana”, en *Anuario del Gobierno Local 2007*, 2008, págs. 207-286.

- “La calidad del parque inmobiliario”, en J. Ponce Solé y D. Sibina Tomás (coords.), *El derecho a la vivienda en el siglo xxi: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Madrid, Marcial Pons, 2008, págs. 347-386.

- “La conservación y rehabilitación del parque inmobiliario”, en J. Ponce Solé y D. Sibina Tomás (coords.), *El derecho a la vivienda en el siglo xxi: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Madrid, Marcial Pons, 2008, págs. 387-462.

- “La utilización anómala de las viviendas: la desocupación permanente, la sobreocupación y la infravivienda”, en J. Ponce Solé y D. Sibina Tomás (coords.), *El derecho a la vivienda en el siglo xxi: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Madrid, Marcial Pons, 2008, págs. 387-462.

Simou, S.: “Las infraestructuras de residuos”, en A. Menéndez Rexach y J. Ortega Bernardo (dirs.), *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones Públicas*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2010, págs. 283-363.

Socias Camacho, J. M.: “La prestación del servicio de taxis y libertad de empresa”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 284, 2000, págs. 733-766.

“El nuevo modelo de intervención administrativa”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 41-42, 2013, págs. 207-240.

Soldevilla García, P. y Domínguez Martín, M.: “Estructura organizativa de la Administración Local. El caso del ayuntamiento de Barcelona (una aproximación jurídica y económica)”, en *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, núm. 127, 2010 (febrero), págs. 48-76.

Solozábal Echavarría, J. J.: “El marco estatutario del régimen local”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 179, 2009 (mayo-agosto), págs. 9-35.

Soriano García, J. E.: “Aproximación a la autonomía local en el marco de las relaciones autonómicas”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo IV, Madrid, Civitas, 1991, págs. 3.227-3.249.

Sosa Wagner, F.: “La autonomía municipal”, en *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, 1983 (enero-diciembre), págs. 2.239-2.253.

- “Los principios de la Ley Básica de Régimen Local”, en VV. AA., *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, Volumen I, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1985, págs. 45-64.

- “Reglas comunes a las entidades locales”, en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núms. 235-236, 1987, págs. 449-466.

- “La autonomía local”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo IV, Madrid, Civitas, 1991, págs. 3.185-3.225.

- “Impugnación de actos y acuerdos de las Corporaciones Locales”, en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núms. 255-256, 1992, págs. 481-499.

- “Mancomunidades y otras formas asociativas”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, 2ª ed., Madrid, Iustel, 2003, págs. 1.209-1.216.

- “La lealtad, gozne del Estado”, en *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, Barcelona, Fundación Carles Pi i Sunyer d’ estudis autonòmics i locals, 2003, págs. 73-94.

- *Manual de Derecho Local*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2005, 268 págs.

- “Aproximación básica a las competencias locales”, en R. Parada Vázquez y C. Fernández Rodríguez (dirs.), *Las competencias locales*, Madrid, Marcial Pons-Fundación Caja Rural de Toledo-Maat Gknowledge, 2007, págs. 17-30.

- “Los principios del régimen local”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 211-252.

Sosa Wagner, F. y Fuertes López, M.: “El principio de lealtad institucional”, en J. A. Santamaría Pastor (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid, La Ley, 2010, págs. 901-920.

Sosa Wagner, F. y Miguel García, P. de: *Las competencias de las corporaciones locales*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, 126 págs.

Souvirón Morenilla, J. M.: “La distribución de las competencias urbanísticas en Andalucía: Reflexiones con ocasión de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 60, 2005 (octubre-noviembre-diciembre), págs. 49-111.

- “Las competencias de las entidades locales: el camino hacia su actualización y las últimas reformas de los Estatutos de Autonomía”, en Vera Jurado (coord.), *Competencias ambientales de las Entidades Locales de Andalucía*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2009, págs. 23-81.

- “Sanidad animal y salud pública: cuestiones competenciales tras los nuevos Estatutos de Autonomía”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 75, 2009 (septiembre-diciembre), págs. 47-93.

- “Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, págs. 80-97.

Suárez Corujo, B.: “Comentario a la Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales. Un paso más en el desarrollo de verdaderos sistemas autonómicos de protección social”, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 5, 2004 (marzo), págs. 1-21.

Suay Rincón, J.: “La organización del transporte madrileño de viajeros: El Consorcio Regional de Transportes”, en R. Gómez-Ferrer Morant (coord.), *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Comunidad de Madrid y Editorial Civitas, 1987, págs. 518-547.

- “La competencia de coordinación”, en R. Gómez-Ferrer Morant, *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid, Civitas y Diputación de Barcelona, 1991, págs. 167-197.

- “Sistemas de relaciones interadministrativas y de control”, en J. Rodríguez-Arana Muñoz y M. J. Sarmiento Acosta (dirs.), *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración Local*, Granada, Comares, 2014, págs. 133-158.

Suñé Llinas, E.: “Salud y Bienestar social”, en R. Gómez-Ferrer Morant (coord.), *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Comunidad de Madrid y Editorial Civitas, 1987, págs. 581-609.

Tajadura Tejada, J.: “Sobre los preámbulos de las leyes”, en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 29, 2000, págs. 173-180.

- *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, 2ª ed., Granada, Editorial Comares, 2000, 155 págs.

- “Cooperación y solidaridad”, en *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 1, 2002 (enero-junio), págs. 233-242.

Tardío Pato, J. A.: Voz “Audencia”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid, Iustel, 2005, págs. 263-270.

- “El principio constitucional de audiencia del interesado y el trámite del artículo 84 de la Ley 30/1992”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 170, 2006 (mayo-agosto), págs. 93-142.

- *Las competencias educativas de los entes locales en España (Análisis histórico, sistemático y comparado)*, Madrid, Iustel, 2010, 479 págs.

Tarrés Vives, M.: “Aspectos jurídicos y económicos en la regulación del taxi: reforma y liberalización en el transporte urbano e interurbano de viajeros”, en A. Ruiz Ojeda (dir.), *Derecho de la regulación económica. VI Transportes*, Madrid, Iustel, 2010, págs. 363-408.

Tejedor Bielsa, J. C.: “La subrogación como técnica de protección de la legalidad urbanística en la legislación urbanística”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993, págs. 547-567.

- *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el Estado autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad*, Madrid, Civitas, 2000, 223 págs.

- “Urbanismo”, en VV. AA., *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 7ª ed., Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2009, págs. 615-724.

- *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. De la propiedad al alquiler y a la rehabilitación*, Madrid, La Ley, 2012, 256 págs.

Tena Piazuelo, V.: “El transporte urbano”, en J. Bermejo Vera (dir.), *El Derecho de los Transportes Terrestres*, Barcelona, Cedecs, 1999, págs. 179-209 págs.

Tolivar Alas, L.: *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981, 254 págs.

- *Los cementerios en la ordenación del territorio*, 1982, 90 págs.

- “Cementerios y servicios funerarios locales”, en R. Parada Vázquez y C. Fernández Rodríguez (dirs.), *Las competencias locales*, Madrid, Marcial Pons-Fundación Caja Rural de Toledo-Maat Gknowledge, 2007, págs. 399-438.

- *Ayuntamientos, Registro Civil y Municipalismo Funerario*, Madrid, Iustel, 2008, 211 págs.

- “Servicios sociales locales: competencias propias e impropias”, en *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, núm. 123, 2009, págs. 16-33.
- “Los servicios funerarios y mortuorios”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VII (Servicios públicos), Madrid, Iustel, 2009, págs. 411-428.
- “Principio de participación”, en J. A. Santamaría Pastor (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid, La Ley, 2010, págs. 945-979.
- “Los servicios mortuorios locales”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo II, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, págs. 2.347-2.370.
- Tolosa Tribiño, C. y García Gil, F. J.: *Procedimiento administrativo común y procedimientos especiales de las entidades locales*, 2ª ed., Pamplona, DAPP, 2004, 634 págs.
- Tornos Mas, J.: *Régimen jurídico de la intervención de los poderes públicos en relación con los precios y las tarifas*, Bolonia, Publicaciones del Real Colegio de España, 1982, 483 págs.
- “La impugnación de actos y acuerdos de las entidades locales”, en *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 1, 1988, págs. 79-93.
- “Competencias municipales para la ordenación y gestión de servicios públicos”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 245, 1990, págs. 23-36.
- “Ordenación constitucional del comercio”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo V, Madrid, Civitas, 1991, págs. 4.104-4.136.
- “La actividad de control sobre los entes locales”, en T. Font i Llovet (dir.), *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, págs. 97-122.
- “Por un mejor sistema de control de la Carta Europea de Autonomía Local”, en *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, 1994, págs. 231-236.
- “Potestad tarifaria y política de precios”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 135, 1994 (septiembre-diciembre), págs. 77-101.
- “Órganos mixtos de colaboración y resolución de la conflictividad”, en *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 1, 2002 (enero-junio), págs. 201-215.
- Voz “Competencias”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid, Iustel, 2005, págs. 517-525.
- “Intervención de precios y tarifas”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VIII, Volumen I (La organización de las Administraciones Públicas), Madrid, Iustel, 2009, págs. 111-130.
- Torres Cobas, F.: “Perversiones y novedades de la cooperación municipal”, en *Anuario del Gobierno Local* 2003, 2004, págs. 259-290.
- “Sobre la interpretación constitucional, los argumentos y el veredicto de la STC 31/2010, respecto a la regulación de las competencias locales y los controles sobre los municipios contenidos en el Estatuto de Cataluña”, en *Anuario del Gobierno Local* 2010, 2011, págs. 161-201.
- Torres López, M. A.: “Las competencias locales en materia de contaminación acústica”, en Vera Jurado (coord.), *Competencias ambientales de las Entidades Locales de Andalucía*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2009, págs. 315-383.
- Torres Ventosa, J.: “La intervención de la Administración del Estado en caso de incumplimiento de obligaciones propias por parte de las entidades locales prevista en el artículo 60 de la Ley 7/1985”, en *Anales de la Abogacía General del Estado* 2010, 2011, págs. 312-321.
- Toscano Gil, F.: “Deporte y entidades locales: el marco competencial en Andalucía”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 58, 2005 (abril-mayo-junio), págs. 297-312.
- “La nueva regulación del Consorcio local en la Ley de Autonomía Local de Andalucía”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 313-314, 2010 (mayo-diciembre), págs. 105-123.
- *Los consorcios metropolitanos*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local y Junta de Andalucía, 2011, 335 págs.

- “El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165, 2014 (julio-septiembre), págs. 285-320.

Trayter Jiménez, J. M.: *El control del planeamiento urbanístico*, Madrid, Civitas, 1996, 628 págs.

- “Protección del medio ambiente. Sanciones y competencias locales”, en J. Esteve Pardo (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, 2ª ed., Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2006, págs. 159-2000.

- “Los órganos colegiados en el momento presente”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 150, 2011 (abril-junio), págs. 299-329.

Trilla i Bellart, C.: “Bases de reflexión para una política de vivienda en Cataluña”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 7, 2005 (febrero), págs. 13-17.

Tudela Aranda, J.: “La organización administrativa del turismo”, en R. García Macho, A. Recalde Castells (dirs.) y M. V. Petit Lavall (coord.), *Lecciones de Derecho del Turismo*, Valencia, Tirant lo blanch, 2000, págs. 41-80.

Valcárcel Fernández, P.: “Régimen jurídico de transportes terrestre de mercancías y viajeros por carretera”, en A. Ruiz Ojeda (dir.), *Derecho de la regulación económica. VI Transportes*, Madrid, Iustel, 2010, págs. 11-307.

Valero Torrijos, J.: *Los órganos colegiados. Análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico-administrativo vigente*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales e Instituto Nacional de Administración Pública, 2001, 705 págs.

Vallina Velarde, J. L. de la: “La delegación de competencias”, en *Documentación Administrativa*, núm. 24, 1959 (diciembre), págs. 17-26.

- “La desconcentración administrativa”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 35, 1961 (mayo-agosto), págs. 75-138.

- “La competencia administrativa y su ejercicio delegado”, en *Documentación Administrativa*, núm. 70, 1963, págs. 23-60.

- “Potestad organizatoria y autonomía local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núms. 255-256, 1992, págs. 517-547.

- “Autonomía local y aprobación por delegación de los planes generales de urbanismo”, en *Revista de Estudios de Administración Local*, núm. 288, 2002 (enero-abril), págs. 11-37.

Vandelli, L.: “Italia: la larga transición de las autonomías locales”, en *Anuario del Gobierno Local* 2004, 2005, págs. 255-262.

- “Prólogo”, en L. Medina Alcoz, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, 2009, págs. 25-34.

Vaquero Caballería, M.: “El nivel estatal y la vivienda”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 7, 2005 (febrero), págs. 23-28.

- *La acción social (Un estudio sobre la actualidad del estado social de Derecho)*, Valencia, Tirant lo blanch, 2002, 254 págs.

- *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda*, Madrid, Iustel, 2011, 167 págs.

Vázquez de Prada, V. R.: “Medio ambiente: análisis comparativo de la normativa comunitaria y española, con especial referencia a la actuación de las corporaciones locales”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 248, 1990, págs. 759-793.

Vázquez Iruzubieta, C.: *Procedimiento Administrativo Común: Comentario a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid, Edersa, 1993, 489 págs.

Vázquez Pita, J. M.: “Las competencias de los municipios y de las diputaciones provinciales”, en J. Rodríguez-Arana Muñoz y M. J. Sarmiento Acosta (dirs.), *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración Local*, Granada, Comares, 2014, págs. 29-63.

Velasco Caballero, F.: “Autonomía local y subsidiariedad de la reforma de los Estatutos de Autonomía”, en *Anuario del Gobierno Local* 2004, 2005, págs. 117-159.

- “Autonomía municipal”, en *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales, Actas del II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Cizur Menor, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo y Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 41-76.

- “El estado de la autonomía local en 2007”, en *Anuario de Derecho Municipal*. 2007, núm. 1, 2008, págs. 21-56.

- “Los municipios y la autonomía local”, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo II (Los sectores regulados), Madrid, Iustel, 2009, págs. 133-169.

- “Autonomía y diferenciación en la organización local”, en J. L. Rivero Ysern (dir.), *Congreso sobre descentralización y Administración local*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2009, págs. 169-196. [Otro artículo de idéntico título y contenido similar se puede consultar en M. Zafra Víctor (coord.), *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008, págs. 151-172].

- “Reformas en el Derecho local: Qué y quién”, en *Anuario de Derecho Municipal*. 2008, núm. 2, 2009, págs. 23-60.

- “Distribución de competencias entre el Estado y las entidades territoriales”, en F. Velasco Caballero (dir.), *Gobiernos locales en Estados federados y descentralizados: Alemania, Italia, Reino Unido*, Barcelona, Institut d’Estudis Autònoms, 2010, págs. 503-524.

- “La planta local de España: criterios para la toma de decisiones”, en *Anuario de Derecho Municipal*. 2010, núm. 4, 2011, págs. 25-53.

- “Duplicidades funcionales de las Comunidades Autónomas y entidades locales”, en *Anuario de Derecho Municipal*. 2011, núm. 5, 2012, págs. 21-60.

- “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en *Anuario de Derecho Municipal*. 2012, núm. 6, 2013, págs. 23-60.

- “Reforma de la Administración Local: una nueva distribución territorial del poder”, en F. A. Castillo Blanco (dir.), *La reforma del sector público*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 2014, págs. 67-105.

- “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en J. A. Santamaría Pastor (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, págs. 75-136.

- “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, en M. J. Domingo Zaballos (coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Cizur Manor, Aranzadi, 2014, págs. 43-81.

- “Desarrollos normativos autonómicos de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en *Anuario de Derecho Municipal*. 2014, núm. 8, 2015, págs. 21-53.

Velasco Caballero, F. y Díez Sastre, S.: “Ordenanzas locales y reserva de ley sancionadora”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 5, 2004, págs. 50-62.

Vera Jurado, D. J.: “Régimen general. Sanidad”, en A. Jiménez-Blanco y J. Martínez-Simancas, *El Estado de las Autonomías*, Tomo III, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1997, págs. 2.181-2.215.

- “Las entidades locales en la ley 7/2007, de gestión integrada de la calidad ambiental”, en D. J. Vera Jurado (coord.), *Competencias ambientales de las Entidades Locales de Andalucía*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2009, págs. 201-237.

Vicente Pachés, F. de: *Asistencia social y servicios sociales. Régimen de distribución de competencias*, Madrid, Senado, 2003, 483 págs.

Vidal Monferrer, R.: “Competencias locales en materia de educación, sanidad, servicios sociales y servicios de contenido audiovisual”, en M. J. Domingo Zaballos (coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Cizur Manor, Aranzadi, 2014, págs. 217-239.

Vilalta Reixach, M.: “Nuevas formas de participación de los entes locales: El Consejo de Gobiernos locales”, en *Revista d’ estudis autonòmics i federals*, núm. 2, 2006, págs. 225-261.

- “Nuevas formas de cooperación territorial: las organizaciones asociativas de entes locales”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 300-301, 2006, págs. 299-329.

- “La participación de las entidades locales en el ámbito normativo autonómico: el Proyecto de Ley sobre el Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña”, en *Anuario del Gobierno Local 2009*, 2010, págs. 137-160.

- *La encomienda de gestión. Entre la eficacia administrativa y la contratación pública*, Cizur Menor, Thomson-Reuters Aranzadi, 2012, 433 págs.

VV. AA.: *Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común (Exégesis y valoración de su incidencia para la Administración de la Comunidad Autónoma)*, Vitoria, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1993, 531 págs.

VV. AA.: *El Consorcio de Transportes de Madrid 1985-2003. La integración del sistema de transportes en la Comunidad de Madrid*, Madrid, Consorcio de Transportes, 2003, 319 págs.

Zaballos Boyero, B.: “Participación del público en la acción administrativa”, en *Documentación Administrativa*, núm. 49, 1962 (enero), págs. 27-39.

Zafra Víctor, M.: “Autonomía Local: un pilar en la articulación del Estado de las Autonomías”, en M. Zafra Víctor (coord.), *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008, págs. 173-197.

- “Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, págs. 49-67.

Zafra Víctor, M. y Navarro Rodríguez, P.: “El pretendido blindaje de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nueva Época, núm. 2, 2014 (julio-diciembre).

Zambonino Pulito, M.: “La necesidad de profundizar en los mecanismos de coordinación para el ejercicio de las competencias compartidas por razón de la materia. El caso de las infraestructuras del transporte”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 35, 2009, págs. 225-264.

Zoco Zabala, C.: “Evaluación y delimitación de las competencias locales en Francia: problemas y ventajas de su aplicación en España”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 86, 2010, págs. 165-190.

Entidades Locales en España, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2000, 753 págs.

La FEMP presenta un nuevo modelo de Servicios Sociales, en *La Carta Local*, núm. 228, 2010 (septiembre), págs. 22-23.

Las relaciones de colaboración Estado-Comunidades Autónomas. Informe anual 2004, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2006, 156 págs.

Nuevo marco para la gestión de los residuos municipales, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias, 2010, 101 págs.

Ordenanza general de protección del medio ambiente urbano, Madrid, Ayuntamiento de Madrid, 2003, 134 págs.